

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

*На правах рукописи*

**Ковыршина Елена Игоревна**

**Правовой режим земель лесного фонда**

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;  
экологическое право; аграрное право

ДИССЕРТАЦИЯ  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, профессор  
Петрова Татьяна Владиславовна

**Москва – 2021**

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>Введение</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА</b>	<b>17</b>
§ 1. История становления категории земель лесного фонда	17
§ 2. Понятие и структура земель лесного фонда	35
§ 3. Понятие правового режима земель лесного фонда	65
<b>ГЛАВА II. ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛЯМИ ЛЕСНОГО ФОНДА</b>	<b>80</b>
§ 1. Земельный участок из состава земель лесного фонда как объект пользования	80
§ 2. Особенности образования земельных участков из состава земель лесного фонда	96
§ 3. Виды прав на земельные участки из состава земель лесного фонда	104
§ 4. Особенности использования земельных участков из состава земель лесного фонда в зависимости от вида использования лесов	129
<b>ГЛАВА III. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА</b>	<b>163</b>
§ 1. Понятие и содержание государственного управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда	163
§ 2. Особенности осуществления отдельных функций государственного управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда	187
<b>Заключение</b>	<b>220</b>
<b>Библиографический список</b>	<b>223</b>

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Земли лесного фонда являются наиболее крупной по площади категорией земель в составе земельного фонда Российской Федерации. Они занимают 67 % площади нашей страны (1 146,1 млн. га)<sup>1</sup>. На данной категории земель произрастает большая часть российских лесов (96 %), которые составляют четверть мирового запаса древесины. Леса покрывают около 68 % площади земель лесного фонда (766,6 млн. га), из которых 24,9 % составляет площадь земель, на которых произрастают защитные леса, 23,2 % – резервные леса, 51,9 % – эксплуатационные леса.

Лес как самостоятельная экосистема оказывает влияние на состояние и функционирование других экосистем (в том числе рек, болот, ручьев, др.), в связи с масштабами произрастания выполняет климаторегулирующую функцию. Выступая элементом экологического каркаса, как совокупности его экосистем, образующих пространственно-организованную структуру, лес выполняет важнейшую роль в поддержании экологической стабильности территории, предотвращении деградации природных комплексов и потери биоразнообразия<sup>2</sup>. Являясь источником кислорода, лес определяет благоприятное состояние окружающей среды. Кроме того леса России – это источник лесных ресурсов, заготовка и использование которых формирует сектор отечественной экономики.

Естественно-биологическое единство лесов и земель, на которых они произрастают, обуславливает взаимовлияние состояния земель лесного фонда на состояние леса как компонента природной среды и как природного ресурса. Условием достижения целей обеспечения рационального использования и охраны лесов, преумножения лесных ресурсов согласно Стратегии развития

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства России. Открытые данные // [Электронный ресурс]. URL: <http://rosleshoz.gov.ru/opendata/7705598840-ForestFund> (дата обращения: 12 июня 2018 г.).

<sup>2</sup> Приказ Минрегиона России от 19 апреля 2013 г. № 169 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации». – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года<sup>3</sup> является решение проблемы правового регулирования использования и охраны земель лесного фонда.

В действующем законодательстве в состав земель лесного фонда включены земли, целевое назначение которых не связано с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства<sup>4</sup>, не четко разграничен правовой режим лесных и нелесных земель, большинство ограничений по использованию земель лесного фонда в целях, не связанных с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства, имеют условный характер, отсутствует единство понятий, используемых в земельном и лесном законодательстве (например, не определено соотношение понятий «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок»), не установлено соотношение принципа многоцелевого использования лесов (в том числе различными лицами) и возможности многоцелевого использования земель, на которых расположены указанные леса, различными субъектами. Кроме того, некоторые значимые положения, определяющие правовой режим земель лесного фонда, установлены не федеральными законами, а подзаконными нормативными правовыми актами.

Значение правового режима земель лесного фонда для обеспечения сохранения и рационального использования произрастающих на них лесов, наличие проблем правового регулирования в сфере использования и охраны таких земель определяют актуальность настоящего исследования.

Актуальность темы исследования также обусловлена общей тенденцией деэкологизации лесного законодательства, которая проявляется в установлении норм, определяющих приоритет использования земель лесного фонда как пространственного базиса, в том числе в целях, не связанных с

---

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2021 г. № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2021.

<sup>4</sup> Здесь и далее по тексту диссертационного исследования под ведением лесного хозяйства понимается деятельность, связанная с осуществлением мер по охране и защите лесов, по лесовосстановлению, лесоразведению и уходу за лесами.

ведением лесного хозяйства, над использованием указанных земель в целях ведения лесного хозяйства.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В советской правовой науке правовой режим земель лесного фонда исследовался в работах таких ученых, как Г.А. Аксененок, А.Г. Гойхбар, Р.К. Гусев, И.И. Евтихеев, Н.И. Краснов, А.Е. Лунев, А.В. Павлов, Г.Н. Полянская, М.С. Сахипов и других исследователей.

В постсоветский период отдельным вопросам правового режима земель лесного фонда посвятили свои труды такие ученые, как С.А. Боголюбов, В.К. Быковский, М.И. Васильева, Г.А. Волков, Г.В. Выпханова, Э.У. Галишин, А.К. Голиченков, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонкова, Т.В. Петрова, И.А. Игнатьева, И.А. Иконицкая, О.С. Колбасов, И.О. Краснова, О.И. Крассов, Н.Г. Нарышева, А.Ю. Пуряева, В.Н. Харьков, Ю.И. Шуплецова.

Особое значение для разработки темы правового режима земель лесного фонда имеет работа О.И. Крассова («Право лесопользования в СССР». М., 1990).

Наиболее подробно проблемы использования и охраны земель лесного фонда в своих трудах рассматривали Р.В. Блинников в диссертационном исследовании «Правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации» (2005 г.); Д.Н. Конокотин в своей диссертации «Правовые проблемы рационального использования и охраны земель лесного фонда Российской Федерации (2006 г.); В.К. Быковский («Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование». М., 2009), Ю.И. Шуплецова («Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография». М., 2018).

Вместе с тем многие положения указанных диссертационных исследований уже утратили актуальность в связи с принятием в 2006 г.

Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ<sup>5</sup> (далее – ЛК РФ), другими масштабными изменениями земельного и лесного законодательства: упразднением категории «лесной фонд»; изменением понятия «лес»; введением понятия «лесной участок»; упразднением деления лесов на группы в зависимости от экономического, экологического, социального значения, введением новой классификации лесов на виды по целевому назначению и, как следствие, установлением новых положений об использовании и охране земель лесного фонда в зависимости от вида произрастающих на них лесов; нововведениями в области использования земель лесного фонда, в том числе появлением новых оснований использования земель лесного фонда и функций государственного управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда.

**Целью** настоящего исследования являются разработка теоретических положений, способствующих определению содержания правового режима земель лесного фонда, а также подготовка практических рекомендаций по совершенствованию положений законодательства, определяющего правовой режим земель лесного фонда, для обеспечения рационального использования и охраны указанных земель и произрастающих на них лесов.

Для достижения указанной цели автором поставлены и решены следующие **задачи**:

- выделить основные этапы становления и тенденции развития правового режима земель лесного фонда;
- определить основные элементы сложившегося в настоящее время правового режима земель лесного фонда;
- установить особенности правового режима лесных и нелесных земель, установить критерий разграничения таких земель;
- определить критерий отнесения земель, на которых расположены болота, к землям лесного фонда;

---

<sup>5</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

- выявить соотношение понятий «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок»;

- определить условия осуществления видов использования лесов, которые предполагают использование земельных участков из состава земель лесного фонда в качестве пространственного базиса в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, без перевода указанных земельных участков в состав земель иных категорий;

- определить особенности правового положения лесничеств как субъектов управленческой деятельности, осуществляющих некоторые функции управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда;

- установить условие перевода земель лесного фонда и земельных участков из их состава в земли иных категорий, предусматривающее проверку степени соответствия деятельности, намечаемой в связи с переводом, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду;

- разработать рекомендации по совершенствованию положений законодательства, определяющего правовой режим земель лесного фонда, для обеспечения их рационального использования и охраны.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в области использования, охраны земель лесного фонда.

**Предметом диссертационного исследования** являются законы и подзаконные акты Российской Федерации, подзаконные акты субъектов Российской Федерации, правоприменительная практика в сфере использования, охраны земель лесного фонда, реализации функций государственного управления в указанной сфере, а также научные исследования в области земельного, лесного, экологического, административного и иных отраслей права.

**Теоретическую основу работы** составляют результаты научных исследований в области теории государства и права, административного права, лесоведения.

Для работы над диссертацией были использованы труды исследователей, ученых в области теории права – С.С. Алексеева, Л.А. Морозовой, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Г.С. Беляевой, административного права – А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, А.А. Кармолицкого, Л.Л. Попова, Ю.И. Мигачева, а также научные труды в области лесоведения – С.В. Белова, В.Я. Колданова, П.П. Попова.

**Методологическую основу исследования** составляет теория познания и всеобщий метод материалистической диалектики. В качестве общенаучных методов исследования применялись: формально-логический и системный методы познания, анализ, синтез, индукция, дедукция, описание; а также частные методы, такие как историко-правовой и технико-юридический анализ.

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы судебной и иной правоприменительной практики, в том числе размещенные на официальных сайтах органов государственной власти данные о практике применения норм законодательства об использовании и охране лесов и земель лесного фонда, о реализации функций государственного управления в соответствующей сфере, статистические данные, размещенные на официальных сайтах органов государственной власти, документы стратегического планирования.

**Научная новизна работы** заключается в том, что она является первым системным исследованием, посвященным правовому режиму земель лесного фонда, предпринятым в условиях действия ЛК РФ и реформирования земельного законодательства, в результате проведения которого выявлены основные тенденции развития правового режима земель лесного фонда, установлены особенности его содержания, обоснованы предложения о разграничении правового режима лесных и нелесных земель.



В работе изложена авторская точка зрения по вопросам о соотношении понятий «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок», о возможности использования земельных участков из состава земель лесного фонда в качестве пространственного базиса в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, обоснована необходимость совершенствования некоторых функций государственного управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда.

По результатам проведенного исследования вносятся предложения по совершенствованию положений законодательства, определяющего правовой режим земель лесного фонда, в части разграничения лесных и нелесных земель, дополнения перечня объектов государственной экологической экспертизы материалами по обоснованию перевода земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. История развития земель лесного фонда как самостоятельной категории земель свидетельствует о том, что с начала существования советского земельного права и до 2006 г. правовые меры, предусмотренные для земель данной категории, имели целью охрану, защиту и восстановление произрастающих на землях лесного фонда лесов, как компонента природной среды, имеющего важнейшее экологическое и средообразующее значение, а также обеспечение рационального использования лесных ресурсов.

С принятием действующего ныне ЛК РФ земли лесного фонда стали также выполнять функцию пространственного базиса для осуществления видов хозяйственной и иной деятельности, не связанных с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства. Одновременно были упразднены ранее предусмотренные правовые меры, направленные на недопущение необоснованного перевода земель лесного фонда в земли иных категорий, а также перевода лесных земель в нелесные.

Указанные изменения привели к тому, что менее явными стали различия между правовым режимом земель лесного фонда и правовым

режимом земель иных категорий, в том числе земель промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения, а также между правовым режимом лесных и нелесных земель в составе земель лесного фонда.

Отмеченная тенденция может в дальнейшем привести к утрате идентичности земель лесного фонда и целесообразности их существования как самостоятельной категории земель.

2. Основными чертами сложившегося в настоящее время правового режима земель лесного фонда являются:

- неоднородность целевого назначения земель лесного фонда, которые предназначены не только для использования лесных ресурсов и обеспечения охраны, защиты и воспроизводства произрастающих на них лесов, но и для осуществления видов хозяйственной и иной деятельности, не связанной с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства;

- отсутствие общности правового регулирования использования и охраны земель и произрастающих на них лесов (лесных насаждений), необходимой в силу естественной биологической взаимосвязи этих компонентов природной среды;

- нахождение земель лесного фонда в собственности Российской Федерации;

- ограничение земель лесного фонда в обороте;

- дифференцированный режим использования лесных земель, на которых расположены защитные и эксплуатационные леса;

- отсутствие принципиальных различий между правовым режимом лесных и нелесных земель;

- осуществление ряда специальных функций государственного управления в отношении земель данной категории (лесоустройства, ведения государственного лесного реестра и других);

- наличие специальных условий перевода земель лесного фонда, на которых произрастают защитные леса, в земли иных категорий;

- освобождение от обложения земельным налогом земельных участков из состава земель лесного фонда.

3. Критериями разграничения лесных земель и нелесных земель в составе земель лесного фонда следует признать наличие (или отсутствие) на этих землях следующих лесных ресурсов – древесных, недревесных, пищевых ресурсов, лекарственных растений<sup>6</sup>, а также возможность или невозможность восстановления лесных ресурсов на данных землях.

Правовой мерой, обеспечивающей разграничение правового режима лесных и нелесных земель, следует признать перевод лесных земель в нелесные при предоставлении в целях осуществления геологического изучения недр, разведки полезных ископаемых, переработки древесины и иных лесных ресурсов, ведения сельского хозяйства. При предоставлении земельных участков, расположенных на лесных землях, в иных целях, не связанных с использованием лесных ресурсов, должен быть обеспечен перевод указанных земель в земли соответствующих категорий.

Нелесные земли, на которых расположены болота, оздоровительные учреждения (усадьбы), населенные пункты, линейные объекты, необходимо переводить в земли иных соответствующих категорий – в земли водного фонда, особо охраняемых территорий, земли населенных пунктов, земли промышленности и иного специального назначения.

Ввиду естественно-биологической характеристики болот как земель с избыточным увлажнением, покрытых характерной растительностью, критерием отнесения земель, на которых расположены болота, к нелесным землям (а не к землям водного фонда) следует признавать отсутствие в Государственном водном реестре сведений о болоте, как о водном объекте.

4. Понятия «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок» не являются идентичными. Проектирование как специальный способ образования лесных участков на землях лесного фонда

---

<sup>6</sup>Для целей настоящей работы понимаются в узком смысле, как древесные, недревесные, пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения, имеющие хозяйственное значение.

следует считать их формальным отличием от земельных участков из состава земель лесного фонда, которые подлежат образованию на основании проекта межевания территории или схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории. В то же время должны учитываться и сущностные отличия между лесными участками и земельными участками из состава земель лесного фонда. Земельный участок должен признаваться лесным, если он образуется на землях лесного фонда и предоставляется для использования лесных ресурсов, если участок предоставляется для использования в качестве пространственного базиса (то есть в целях, не связанных с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства), то его следует признать земельным участком из состава земель лесного фонда.

5. Использование земельных участков из состава земель лесного фонда как пространственного базиса для видов деятельности, не связанных с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства, должно допускаться на временной основе с последующим восстановлением на них лесных насаждений и рекультивацией земель. Если такая деятельность (например, строительство и эксплуатация водохранилищ, линейных объектов и проч.) в силу своей специфики осуществляется на постоянной основе, то необходимо переводить используемые в подобных целях земельные участки из состава земель лесного фонда в земли иных категорий.

6. Действующий порядок перевода земель лесного фонда и земельных участков из их состава этой категории земель в земли иных категорий не учитывает базовые принципы земельного и лесного законодательства о приоритете охраны земли как средства производства в лесном хозяйстве, об использовании лесов с учетом их глобального экологического значения, о многоцелевом, рациональном использовании лесов, поскольку не предусматривает проверку соответствия деятельности, осуществление которой требует перевода земель лесного фонда в земли иных категорий, экологическим требованиям в целях предотвращения ее негативного воздействия на земли, леса и иные компоненты природной среды.

Восстановление в перечне объектов государственной экологической экспертизы материалов обоснования перевода земельных участков из состава земель лесного фонда, в земли иных категорий позволит существенно снизить риски необоснованного изменения целевого назначения таких земельных участков, предотвратить негативные последствия их выбытия из состава земель лесного фонда. Предлагается исчерпывающий перечень оснований для перевода земель лесного фонда и земельных участков из состава данной категории земель в земли иных категорий при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов обоснования перевода таких участков.

7. Лесничества являются не только объектами государственного управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда, но и субъектами управленческой деятельности, поскольку осуществляют ряд функций ранее существовавших, а ныне упразднённых лесхозов (например, осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов). Существующая неопределённость организационно-правовой формы лесничеств как субъектов управленческой деятельности препятствует реализации ими функций государственной лесного надзора, в том числе в части выявления фактов неправомерного использования земель лесного фонда. В целях обеспечения реализации лесничествами указанной функции представляется целесообразным создавать их только в форме казенных учреждений.

**Теоретическая значимость исследования** определяется тем, что содержащиеся в нем выводы и предложения имеют значение для развития науки природоресурсного и экологического права и могут быть использованы для дальнейшего теоретического исследования правового режима земель лесного фонда и его отдельных элементов.

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что сформулированные выводы и выработанные предложения могут быть использованы как для научного толкования норм действующего земельного и

лесного законодательства, так и для совершенствования правового регулирования использования и охраны земель лесного фонда. На основе теоретических выводов, сформулированных по результатам исследования, даны следующие предложения по совершенствованию законодательства.

1. Для применения правовой меры разграничения правового режима лесных и нелесных земель установить в ЛК РФ в качестве условия необходимости перевода лесных земель в нелесные при их предоставлении в целях, не связанных с использованием лесных ресурсов (для осуществления геологического изучения недр, разведки полезных ископаемых, переработки древесины и иных лесных ресурсов, ведения сельского хозяйства), в случае уничтожения и отсутствия возможности восстановления лесных ресурсов на данных землях.

2. Для снижения рисков необоснованного изменения целевого назначения земель лесного фонда:

- установить в ЛК РФ требование о переводе земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий при их предоставлении для осуществления деятельности, которая в силу своей специфики осуществляется на постоянной основе и не связана с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства (а именно, для строительства, эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов и терминалов, речных портов, причалов; строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, добычи полезных ископаемых).

- в Федеральном законе «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21.12.2004 № 172-ФЗ предусмотреть исчерпывающий перечень оснований перевода земель лесного фонда и земельных участков из состава указанных земель в земли иных категорий, установить в качестве условия перевода указанных земель и земельных участков в земли иных категорий наличие положительного заключения

государственной экологической экспертизы материалов обоснования перевода;

- включить в установленный Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» перечень объектов государственной экологической экспертизы материалы обоснования перевода земель лесного фонда и земельных участков из состава указанных земель в земли иных категорий.

Отдельные положения настоящей работы могут быть реализованы в рамках учебного процесса высших учебных заведений.

#### **Апробация и внедрение в практику результатов исследования.**

Отдельные теоретические и практические выводы настоящего исследования получили отражение в научных публикациях автора на тему диссертационного исследования, а также в выступлениях на Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2018» (Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 10 апреля 2018 года), Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2020» (Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 11 ноября 2020 года).

Автор имеет 8 научных публикаций по теме исследования, из них 4 – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете при МГУ имени М.В. Ломоносова, в которых получили обоснование положения, выносимые на защиту.

Некоторые положения настоящей работы были использованы при проведении семинарских занятий по учебным дисциплинам «Земельное право», «Экологическое право», по дисциплинам по выбору, преподавание которых обеспечивает кафедра экологического и земельного права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

**Структура работы** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, которые включают в себя девять параграфов, заключения и библиографического списка.



# ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

## § 1. История становления категории земель лесного фонда

Земли лесного фонда выделены в самостоятельную категорию земель в 1968 году. Однако история становления данной категории началась значительно раньше – с начала формирования ее правового режима. В связи с этим можно выделить четыре основных этапа становления категории земель лесного фонда: 1) с 1917 года по 1923 год; 2) с 1923 года по 1968 год; 3) с 1968 года по 1991 год; 4) с 1991 года по 2006 год; 5) с 2006 года по настоящее время.

На *первом этапе* становления категории земель лесного фонда появились основные предпосылки ее формирования. Данный этап берет свое начало в советский период развития отечественного земельного и лесного законодательства. Именно в этот период после Октябрьской революции 1917 года произошли кардинальные изменения в обществе, государстве и праве. Земельное и лесное право советского государства формировались на новых социалистических принципах использования, охраны, защиты земель, в том числе тех земель, на которых произрастали леса.

«Земельный вопрос» являлся одним из основных вопросов, которые была призвана решить новая власть Советов. В связи с чем в числе первых наиболее значимых актов, принятых советской властью, стал Декрет о земле Съезда Советов Рабочих и Солдатских депутатов от 26 октября (8 ноября) 1917 года (далее – Декрет о земле). Данный документ провозглашал огосударствление всех природных ресурсов, отмену частной собственности на землю<sup>7</sup>. В исключительное пользование государства переходили недра, воды, земли, леса и иные природные ресурсы общегосударственного значения. В то

---

<sup>7</sup> Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле» (принят II Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 26 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

же время, Декрет о земле имел декларативный характер, в нем не регламентировались вопросы пользования землей. Принятие данного акта, перечеркнувшего ранее существовавшие отношения по использованию природных ресурсов, исключило возможность нахождения природных ресурсов в частной собственности, создало основу формирования одной из главных особенностей правового режима земель лесного фонда – нахождение в государственной собственности.

Позже, 27 января (9 февраля) 1918 года был принят Основной закон о социализации земли<sup>8</sup>, которым была отменена частная собственность на леса.

В Основном законе о социализации земли провозглашалось, что правом распоряжения природными ресурсами, в том числе лесом наделяется уездная, губернская, областная и федеральная Советская власть «в зависимости от значения» таких ресурсов (ст. 5). При этом в указанном законе существовала норма, согласно которой право пользования землей и другими ресурсами, в том числе лесами не могло быть приобретено на основании «частной сделки» (прим.3 ст. 39). Необходимо отметить, что в советском праве длительное время отсутствовало понятие земель лесного фонда. Леса и земли, на которых они произрастали, признавались единым объектом правового регулирования.

Вопросы формализации основ правового режима лесов, а также вопросы регулирования рационального, планового использования лесных ресурсов впервые были решены Декретом Всероссийского Центрального исполнительного комитета (далее – ВЦИК) «О лесах» от 27 мая 1918 года<sup>9</sup> (далее – Декрет о лесах). Им была отменена «всякая собственность на лес», леса провозглашены общенародным достоянием (статьи 1, 2, 3). При этом все граждане РСФСР были наделены правом на пользование лесом (ст.11). Были сформулированы основные принципы лесопользования, на которых основывались положения последующих законодательных актов в сфере

---

<sup>8</sup> Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г. // Декреты Советской власти. Том I. М., 1957.

<sup>9</sup> Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» // «Известия ВЦИК». 1918. № 118.

использования и защиты лесов: возможность пребывания в лесах, устойчивый, целевой, возмездный характер лесопользования, обеспечение охраны лесов.

Хотя Декрет о лесах не давал определение леса, он установил, что в состав лесов входят площади земель, на которых выращивается древесина (ст.5). Именно в данном акте впервые земли, занятые лесами, были выделены из общего земельного фонда. По тексту Декрета о лесах использовался термин «лесные площади» (статьи 9, 34, 109). В особо лесистых местностях допускалось обращение лесных площадей под расчистку (ст.109). Следует отметить, что в Декрете о лесах сформулированы основы для разграничения правового режима земель, занятых защитными лесами: запрещалось проведение расчистка лесных площадей в защитных лесах (ст.106).

Декрет о лесах следует считать отправной точкой формирования лесного права в советском государстве, поскольку он стал первым нормативным правовым актом, в котором были собраны нормы, регулировавшие отношения собственности на леса, их использование, охрану, управление лесами.

Реализация управления лесным хозяйством была возложена на Народный комиссариат земледелия РСФСР<sup>10</sup>, которым было утверждено Временное положение, согласно которому все леса переходили в ведение губернских земельных комитетов. При каждом таком комитете подлежал образованию лесной отдел земельной управы<sup>11</sup>. Таким образом, управление землями и лесами, на которых они произрастали, не разграничивалось и осуществлялось в рамках полномочий одного органа исполнительной власти.

Первым кодифицированным актом земельного права советского государства стал Земельный кодекс РСФСР 1922 года (далее – ЗК РСФСР 1922 года). Он дублировал положения предыдущих актов, регулировавших вопросы собственности на землю, устанавливая, что земли вне зависимости от их нахождения в чьем бы то ни было ведении, составляют государственную

---

<sup>10</sup> Писаренко А. И., Страхов В. В. Лесное хозяйство России: от пользования — к управлению. М., 2004. С. 196. С.552.

<sup>11</sup> Временное положение о лесном управлении в губерниях и областях от 12 января 1918 г. // СЗ РСФСР. 918. № 15. ст. 220.

собственность (ст.2). В единый государственный земельный фонд, согласно ст. 3 ЗК РСФСР 1922 года, входили все земли сельскохозяйственного назначения, а также земли, пригодные для сельскохозяйственного производства. Земли единого государственного земельного фонда признавались государственными земельными имуществами и находились во владении государства за исключением земель, предоставленных в пользование трудовых земледельцев, их объединений, а также городов и поселений городского типа (статьи 5, 154).

В то же время, «земли, находящиеся под лесами, горными разработками, железными дорогами, крепостями и подобными им военными сооружениями и пр.» не включались в государственные земельные имущества и находились в управлении соответствующих ведомств (ст.155). Так, законодателем были исключены из предоставляемых для ведения сельского хозяйства земли, покрытые лесами. При этом в случае, если цели «специального использования» указанных земель отпадали, они могли переходить в состав государственных земельных имуществ. Таким образом, наметилась тенденция разграничения земель по целевому назначению.

Во исполнение ст.8 постановления ВЦИК от 30 октября 1922 года «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва» в 1923 году II сессией ВЦИК X созыва, был утвержден первый системный акт лесного советского законодательства – Лесной кодекс РСФСР (далее – ЛК РСФСР 1923 года). С принятием указанного документа связано начало *второго этапа* становления категории земель лесного фонда.

Центральным положением ЛК РСФСР 1923 года стала норма, закрепившая собственность Рабоче-Крестьянского Государства на единый государственный лесной фонд, который включал все леса и земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном порядке от земель иного назначения (ст.1). Из данной нормы следует, что законодатель начал формально разграничивать земли в зависимости от целей их использования –

по целевому назначению. Это стало предпосылкой выделения земель лесного фонда в качестве самостоятельной категории (в качестве средства производства в лесном хозяйстве).

Таким образом, земли, предназначенные для выращивания древесины и ведения лесного хозяйства, были выделены среди иных земель по целевому назначению. Допускалось исключение площадей из государственного лесного фонда для расширения землепользования, а также в целях исключения вклинивания в земли трудового землепользования (ст.2). Лесные площади (за исключением занятых защитными лесами) могли быть обращены в другой вид угодий также для обеспечения государственных нужд (ст.59). В этом просматривается формирование действующего сегодня механизма перевода земель лесного фонда в земли иных категорий.

В состав единого государственного лесного фонда были включены леса местного значения, которые могли быть предоставлены губернскими земельными органами на праве бессрочного пользования объединениям трудовых землепользователей и отдельным землепользователям, и лесов общегосударственного значения (ст.4, 7). ЛК РСФСР 1923 года установил систему органов управления государственным лесным фондом (лесные органы соответствующего Народного Комиссариата Земледелия), ввел территориальные единицы управления лесами (лесничества и входившие в них обходы и объезды) и должность лесничего, управляющего лесничествами (ст.63, 64).

Новый системный акт лесного законодательства, регламентировавший порядок управления лесами, позволил начать планирование лесного хозяйства (ст.16) (первый план был разработан в 1924 году), что должно было обеспечить потребности населения и государства в древесине, создать условия для осуществления неистощительного пользования лесами и укрепления лесной промышленности. Порядок осуществления планирования, в том числе в отношении земельных площадей, входивших в лесной фонд, регламентировался постановлением СНК СССР от 2 февраля 1928 года «О

мерах по упорядочению лесного хозяйства»<sup>12</sup>. Во исполнение указания XIV съезда Коммунистической партии «держать курс на индустриализацию страны»<sup>13</sup> указанным постановлением предлагалось следовать единому плану ведения лесного хозяйства, утверждавшемуся Государственной плановой комиссией.

Во время индустриализации в советском государстве леса стали одним из основных сырьевых источников снабжения народного хозяйства СССР строительными материалами. В связи с этим, в 1931 году для обеспечения проведения и механизации лесозаготовок при одновременном расширении лесов малолесных районов все леса были разделены на лесопромышленные и лесокультурные зоны с установлением в них различных систем хозяйства и порядка пользования лесами<sup>14</sup>. В последующие годы это повлекло повышение темпов производства лесоустройства, а также выявления и установления площадей, занятых лесами<sup>15</sup>.

Ввиду особого значения лесов для регулирования водного режима рек и предохранения их от обмеления для управления в области использования и охраны лесов в 1936 году при СНК СССР было учреждено Главное Управление лесоохраны и лесонасаждений (далее – Главлесоохрана СССР) и соответствующие управления в республиках, краях и областях СССР (преамбула, пункт 1)<sup>16</sup>. Находившиеся в бассейнах рек лесные массивы были включены в выделенную водоохранную зону и переданы в управление Главлесоохраны СССР (ст.2). Данный орган был обязан не только обеспечивать ведение лесного хозяйства в пределах данной зоны, но также обеспечивать на ее территории охрану лесов от незаконных порубок,

---

<sup>12</sup> Постановление СНК СССР от 2 февраля 1928 г. «О мерах по упорядочению лесного хозяйства» // СЗ СССР. 1928. № 21. Ст. 189.

<sup>13</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. II. М., 1954. С. 197.

<sup>14</sup> Лесное хозяйство СССР за 50 лет. Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР / Рубцов В.И., Васильев П.В., Лосицкий К.Б. и др. // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.booksite.ru/fulltext/za5/let/index.htm> (дата обращения: 15 мая 2018 г.).

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Постановление ЦИК СССР № 66, СНК СССР № 1162 от 2 июля 1936 г. «Об образовании Главного Управления лесоохраны и лесонасаждений при Совете Народных Комиссаров Союза ССР и о выделении водоохранной зоны» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 153.

предпринимать меры по борьбе с лесными пожарами, вредителями – в сущности, осуществлять надзор в сфере использования и охраны лесов и земель, на которых они произрастали.

Таким образом, усиление дифференциации режима лесопользования на территориях, покрытых лесами, в период индустриализации обусловило выделение функций управления в сфере использования и охраны лесов и земель, на которых они произрастали (лесоустройство, надзор), а также повлекло создание дополнительных административных ресурсов управления<sup>17</sup>.

Последовавшие события Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) изменили направления развития лесного законодательства и лесного хозяйства с обеспечения потребностей населения и государства на обеспечение нужд войны.

В целях упорядочения пользования лесами государственного фонда и предупреждения истощения древесных запасов в малолесных районах постановлением СНК СССР от 23 апреля 1943 года № 430 «О порядке отвода лесосек в лесах государственного фонда Союза ССР и о лесосечном фонде на 1943 год» весь государственный лесной фонд был поделен на три группы (ст.1)<sup>18</sup>. Леса госзаповедников, лесозащитные и курортные, почвозащитные, леса зеленых зон вокруг промышленных предприятий и городов, а также ленточные боры в Западной Сибири и степные «колки», в которых допускалось осуществлять лишь санитарные, выборочные рубки перестойного леса, с запретом сплошных рубок вошли в первую группу. Ко второй группе – леса, находящиеся на территории некоторых республик и областей (кроме лесов, отнесенных к первой группе), вырубка которых осуществлялась в пределах годового прироста. Все остальные леса, не

---

<sup>17</sup> См. об этом также: Ковыршина Е.И. История формирования правового режима земель лесного фонда как отдельной категории // Экологическое право. 2021. № 1. С. 3-8.

<sup>18</sup> Постановление СНК СССР от 23 апреля 1943 г. № 430 «О порядке отвода лесосек в лесах государственного фонда Союза ССР и о лесосечном фонде на 1943 год». – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

отнесенные ни к первой, ни ко второй группе, были включены в третью группу, и в них допускалось производство всех видов рубок.

Указанным выше постановлением СНК СССР были определены система и порядок установления размера рубок, отвода лесосек в лесах государственного фонда, что сыграло существенную роль в обеспечении рационального использования лесов, их сохранении. Появились условия для разграничения особенностей ведения лесного хозяйства на землях, относившихся к лесному фонду, в зависимости от принадлежности произрастающих на них лесов к той или иной группе.

Для мобилизации восстановления лесохозяйственного сектора в послевоенное время в 1947 году при СНК СССР было создано Министерство лесного хозяйства СССР<sup>19</sup>, в ведение которого перешли леса, находившиеся в ведении министерств, ведомств, краевых, областных, районных и городских исполкомов, кроме переданных колхозам по актам на вечное пользование земель, и лесов сельских обществ (пункт 2). Создание централизованного органа управления лесным хозяйством повысило число лесокультурных работ, способствовало увеличению площадей проведения лесоустроительных работ и расширению научно-исследовательской деятельности в области лесного хозяйства<sup>20</sup>.

С 1953 года ведение вопросов лесного хозяйства было возложено на Главное управление лесного хозяйства при Министерстве сельского хозяйства СССР<sup>21</sup>, что негативным образом отразилось на состоянии площадей, занятых лесами. Были ослаблены ограничения в области рубок, отменен обязательный плановый характер лесопосадок, что привело к спаду в лесохозяйственном секторе, сокращению площади земель, покрытых лесами. В связи с этим после ликвидации указанного выше Главного управления в 1962 году был учрежден

---

<sup>19</sup> Указ Президиума ВС СССР от 4 апреля 1947 г. «Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР» // «Законы, принятые ВС СССР, и Указы Президиума ВС СССР за 1947 год». Т. 5. М., 1948.

<sup>20</sup> Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. / Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. М., 2016. С.58.

<sup>21</sup> Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. Мандельштам Ю.И. - М., 1956. С. 78.



Государственный комитет по лесной, целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей промышленности и лесному хозяйству, выполнявший функции планирования, учета лесосырьевых ресурсов и иные, в составе которого было создано Управление лесного хозяйства<sup>22</sup>. Соответствующее Главное управление лесным хозяйством было создано в РСФСР.

Органы лесного хозяйства были отделены от органов управления лесной промышленностью: в 1965 году был создан Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР, а соответствующий комитет лесного хозяйства РСФСР был преобразован в Министерство лесного хозяйства РСФСР<sup>23</sup>.

Это обстоятельство, наряду с принятием Закона РСФСР от 27 октября 1960 года «Об охране природы в РСФСР»<sup>24</sup>, признавшим леса и иную естественную растительность самостоятельными объектами природы, подлежащими охране, способствовали последующему формальному разграничению лесов и земель, на которых они произрастали, как объектов правового регулирования в более поздних нормативных правовых актах.

Формальное выделение земель государственного лесного фонда в качестве самостоятельной категории земель (одной из шести) по целевому назначению в Основях земельного законодательства СССР 1968 года (далее – Основы 1968 года)<sup>25</sup> определяет начало *третьего этапа* истории становления данной категории земель.

В дальнейшем при анализе Основ 1968 г., в которых предлагалось разграничить регулирование использование земель государственного лесного фонда и лесного фонда (собственно лесов), в научных кругах возникла дискуссия. Спор велся об отраслевой принадлежности норм, регулировавших использование земель лесного фонда, и целесообразности разграничения правового регулирования земель государственного лесного фонда и

---

<sup>22</sup> Колданов В.Я. Очерки истории советского лесного хозяйства. М., 1992. С. 180.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР» // ВВС РСФСР. 1960. №40. Ст. 586.

<sup>25</sup> Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

произрастающих на них лесов<sup>26</sup>. М.С. Сахиповым высказывалось мнение о недопустимости принадлежности земель лесного фонда одновременно и к единому земельному фонду, и к государственному лесному фонду<sup>27</sup>. О.И. Крассов предлагал принять самостоятельный акт земельного законодательства, который определил бы порядок использования и охраны земель государственного лесного фонда<sup>28</sup>.

В связи с обсуждением указанной проблемы возник сопутствующий вопрос о содержании понятия «лес», который отстаивался О.И. Крассовым с позиции юридического понятия «лес» (исключение земель из понятия «лес»)<sup>29</sup> и с позиции биологического понимания леса (представление о лесе и земле как едином природном комплексе)<sup>30</sup>.

Представляется, что каждый из указанных подходов имел (имеет) категоричный характер, поскольку в первом случае, не учитывалось естественно-биологическое единство земель и произрастающих на них лесов, во втором случае не учитывался самостоятельный характер земель как объекта правоотношений.

Как отмечала Г.Н. Полянская, законодательство о природопользовании, том числе ЗК РСФСР 1922 года и ЛК РСФСР 1923 года, подразделялось по тем же отраслям, на которые оно стало делиться при новой кодификации, исходя из особенностей земли, ее недр, лесов и вод как объектов государственной собственности. И поскольку ранее лесное законодательство рассматривалось как продолжение земельного, а по появившейся в 1968 году системе выступило как самостоятельная отрасль законодательства, объективно

---

<sup>26</sup> Блинников Р.В. Правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С.24.

<sup>27</sup> Сахипов М.С. Правовая охрана лесов // Правовая охрана природы в Казахской ССР. 1977. С. 169.

<sup>28</sup> Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда: Автореф. дисс. ... канд.юрид.наук. М. 1978.

<sup>29</sup> Также сторонником указанной позиции выступал О.С. Колбасов (Колбасов О.С. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Том № 5. 1978. С. 40.).

<sup>30</sup> См., например, Гусев Р.К. Правовой режим государственного лесного фонда и право лесопользования // Земельное право. М., 1978. С. 329.; Гусев Р.К. Правовые проблемы управления государственным лесным фондом СССР: Автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1971. С. 10.

существовавшая природная связь между лесной растительностью и землей не прерывалась<sup>31</sup>.

Тем не менее с принятием Основ 1968 г. впервые в истории отечественного законодательства нормы, регулировавшие использование земель государственного лесного фонда, были включены в законодательство о земле<sup>32</sup>.

Основами 1968 года была определена структура земель государственного лесного фонда. К ним были отнесены земли, покрытые лесом, и не покрытые лесом, но предназначенные для нужд лесного хозяйства (ст.43). Правовой режим таких земель разграничивался. Так, Основами 1968 года предусматривалась возможность предоставления для строительства промышленных предприятий, жилых и линейных объектов тех площадей, которые не заняты лесом или заняты кустарниками и малоценными насаждениями (ст.10).

Основы 1968 года устанавливали общие требования защиты земель лесного фонда. При разработке месторождений и добыче полезных ископаемых на лесных угодьях предусматривалась обязанность восстановления состояния угодий для последующего использования их в лесном хозяйстве (ст. 11). Основами 1968 года устанавливались ограничения по изъятию земель, занятых лесами первой группы для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства, в связи с чем изъятие допускалось лишь на основании постановления Совета Министров союзной республики (ст. 16). Земельные участки из земель государственного лесного фонда, находящихся за пределами зеленой зоны городов, могли быть предоставлены для индивидуального жилищного строительства гражданам, в том числе в виде служебных наделов (ст.42), а также дачно-строительным или жилищно-строительным кооперативам (ст.37).

---

<sup>31</sup> Полянская Г.Н. Актуальные вопросы лесного законодательства / Отв. ред. И.Ф. Панкратов. М., 1985. – Режим доступа: URL: <http://www.lomonosov-fund.ru/> (дата обращения 18 ноября 2018 г.)

<sup>32</sup> Блинников Р.В. Понятие и состав земель лесного фонда // Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции АЭБ МВД России. М., 2005.

Преамбула Основ 1968 года признавала земли общенародным достоянием, в связи с чем передача земли в пользование осуществлялась бесплатно. Принцип бесплатности землепользования являлся одним из основных особенностей советского земельного права, однако не был воспринят более поздними законодательными актами.

В развитие Основ 1968 года в РСФСР в 1970 году был принят повторявший положения данного акта Земельный кодекс<sup>33</sup>.

Основы 1968 года создали предпосылку для формирования самостоятельной правовой и законодательной отрасли лесного права – были приняты Основы лесного законодательства СССР 1977 года<sup>34</sup> (далее – Основы 1977 года) и Лесной кодекс РСФСР 1978 года<sup>35</sup> (далее – ЛК РСФСР 1978 года). Согласно положениям Основ 1977 года в состав лесного фонда входили леса государственного значения, колхозные леса, но не были включены земли, на которых произрастают леса (ст.4).

Данным актом было установлено, что регулирование отношений, связанных с землями лесного фонда должно было осуществляться в соответствии с Основами 1968 года. Вместе с тем, в Основах 1977 года содержались земельно-правовые нормы. Так, указанным актом были установлены некоторые требования рационального использования земель государственного лесного фонда (ст.11), определена их структура - лесные и нелесные площади (ст.16), некоторые условия использования (ст.17, 19, 30), что подчеркивало комплексный характер указанного акта. В Основах 1977 года были закреплены требования к ведению лесного хозяйства на землях лесного фонда, обязанность государственных органов лесного хозяйства обеспечивать контроль за использованием указанными землями.

---

<sup>33</sup> Закон РСФСР от 1 июля 1970 года (ред. от 1 июля 1970 г.) «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» (вместе с «Земельным кодексом РСФСР») // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст.581.

<sup>34</sup> Указ Президиума ВС СССР от 13 декабря 1977 г. № 6691-IX «О порядке введения в действие Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1977. № 50. Ст. 746.

<sup>35</sup> Закон РСФСР от 8 августа 1978 г. (ред. от 18 января 1985 г.) «Об утверждении Лесного кодекса РСФСР» (вместе с «Лесным кодексом РСФСР») // СЗ РСФСР. Т. 4. 1988. Ст.57.

Таким образом, регулирование использования и охраны земель лесного фонда было лишь формально обособлено Основами 1977 года от правового регулирования отношений по поводу использования и охраны лесов, составлявших лесной фонд. Земельно-правовые нормы содержались также в иных актах советского лесного законодательства.

В результате «апробирования» различных форм и структуры органов управления лесной промышленностью и лесного хозяйства (их разделения и объединения) данные органы в 1968 году снова были объединены в Министерство лесной и деревообрабатывающей промышленности СССР. На всесоюзном уровне был воссоздан Государственный комитет по лесному хозяйству, а в РСФСР – Министерство лесного хозяйства<sup>36</sup>. К вопросам ведения последнего относились планирование лесного хозяйства, учет государственного лесного фонда, порядок перевода лесов из одной группы в другую, обеспечение охраны лесов от пожаров, вредителей, воспроизводство лесов и некоторые иные функции.

Управление землями государственного лесного фонда осуществлялось не только в рамках полномочий Госкомитета СССР по лесному хозяйству, но также Минсельхоза СССР. Данными органами была утверждена инструкция по ведению отраслевого учета состояния и использования земель государственного лесного фонда, который осуществлялся на основании данных лесоустройства и землеустройства<sup>37</sup>.

Таким образом, на данном этапе становления категории земель лесного фонда, несмотря на формальное разграничение лесов и земель государственного лесного фонда как объектов правового регулирования, компетенция по управлению такими землями сохранялась за органом исполнительной власти в сфере лесного хозяйства (Государственным

---

<sup>36</sup> Постановление Совмина РСФСР от 15 декабря 1971 г. № 661 «Об утверждении Положения о Министерстве лесного хозяйства РСФСР» // СП РСФСР. 1972. № 1. Ст. 3.

<sup>37</sup> Инструкция по ведению отраслевого учета состояния и использования земель Государственного лесного фонда. Утверждена Гослесхозом СССР и Минсельхозом СССР 15 декабря 1982 г. М.: ЦБНТИлесхоз, 1983.

комитетом СССР по лесному хозяйству), но уже не была исключительно его компетенцией.

С началом *четвертого этапа* становления категории земель лесного фонда связано принятие Земельного кодекса РСФСР 1991 года<sup>38</sup>. Принципиально новым положением указанного документа стало установление многообразия форм собственности на землю: признавалось равенство государственной, колхозно - кооперативной, частной, коллективно - долевой форм собственности (ст.3), установление принципа платности пользования землями лесного фонда (ст.36). В то же время в указанных актах не была определена форма собственности на земли лесного фонда (соответствующие положения отсутствовали и в лесном законодательстве того времени). При этом допускалось предоставление таких земель в собственность малочисленным народам и этническим группам для северного оленеводства и охотничьего промысла (ст.94).

Далее следует постсоветский период развития отечественного права. Основами лесного законодательства Российской Федерации 1993 года земли лесного фонда (лесные и нелесные земли, предоставленные для ведения лесного хозяйства) снова были включены в состав единого лесного фонда, который был отнесен к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст.2)<sup>39</sup>. Данным актом предусматривалась возможность предоставления участка из состава земель государственного лесного фонда в пользование на основании прямых переговоров, лесных торгов или конкурсов (ст.6). При этом максимальные размеры предоставляемых в пользование участков устанавливались органами государственной власти в сфере управления лесным хозяйством по согласованию с соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ). Указанный акт не знаменует новый этап истории становления категории земель лесного фонда, поскольку он носил рамочный характер и не

---

<sup>38</sup> Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25 апреля 1991 г. № 1103-1) // ВСНД и ВС. 1991. № 22. Ст. 768.

<sup>39</sup> Основы лесного законодательства Российской Федерации // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 15. Ст. 523.

охватывал целый пласт общественных отношений, который требовал законодательного регулирования (отношения собственности, порядок пользования землями лесного фонда и др.).

В связи с этим в 1997 году был принят новый Лесной кодекс (далее – ЛК РФ 1997 года), в соответствии с которым земли лесного фонда, а также леса, произрастающие на указанных землях, составляли лесной фонд наряду с лесами, расположенными на землях иных категорий<sup>40</sup>. Указанный акт не определял соотношение правового режима земель лесного фонда и иных земель, на которых произрастали леса, входившие в состав лесного фонда.

В ЛК РФ 1997 года было закреплено право федеральной собственности на лесной фонд. До начала действия редакции кодекса от 29.12.2004 № 4 допускалась передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ. Опыт такой передачи был отрицательным. Полномочия по распоряжению лесным фондом, в том числе землями лесного фонда, осуществлялись как территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством, так и органами исполнительной власти субъектов РФ в области охраны, защиты, использования лесного фонда и воспроизводства лесов. Как отмечают некоторые специалисты в сфере лесного хозяйства, это снизило продуктивность лесного сектора экономики, в том числе, в части привлечения крупномасштабных инвестиций в заготовку и переработку древесины<sup>41</sup>. В связи с этим соответствующее положение о передаче части лесного фонда в собственность субъектов РФ было исключено из ЛК РФ 1997 года.

В указанном документе впервые были установлены титулы, на которых гражданам и юридическим лицам предоставлялись в пользование участки из состава земель лесного фонда: аренда, безвозмездное пользование, концессия и краткосрочное пользование. В результате принятия ЛК РФ 1997 года регулируемая область лесных отношений расширилась, были созданы условия

---

<sup>40</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ (ред. от 27 июля 2006 г.) // РГ. 1997. № 23.

<sup>41</sup> Петров А. Федерализм и/или централизация: Как эффективно управлять лесами // ЛесПромИнформ. 2019 №5. [Электронный ресурс]. URL: <https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=5378> (дата обращения: 21 декабря 2018 г.)

для эффективного ведения лесного хозяйства в меняющихся экономических реалиях, но на основе советского механизма (лесных хозяйств).

В указанный период становления категории земель лесного фонда появился важный правовой инструмент, обеспечивавший не только охрану лесов, предотвращение их вырубki, но и разграничение правового режима лесных и нелесных земель – экологическая экспертиза проектов схем охраны и использования лесных ресурсов, материалов по обоснованию перевода лесных земель в нелесные земли.

В Земельном кодексе Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ) было закреплено, что отграничение земель лесного фонда от земель иных категорий осуществляется на основании лесоустройства, о чем соответствующие сведения вносятся в земельный кадастр<sup>42</sup>. В начальной редакции ЗК РФ земельные участки из состава земель лесного фонда могли быть переданы в собственность субъектов РФ (в последующем указанное положение было исключено). Данным актом установлена возможность изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, определены условия перевода в земли иных категорий. С принятием ЗК РФ впервые в земельном законодательстве установлено, что использование и охрана земель лесного фонда регулируется земельным и лесным законодательством.

Следует отметить, что с начала действия ЗК РФ претерпел множество изменений. Из него исключены существенные положения об использовании и охране земель лесного фонда, в том числе положения о переводе лесных земель в нелесные земли для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, об изъятии земель лесного фонда и возмещении потерь лесному хозяйству, о составе земель лесного фонда и некоторые иные положения.

---

<sup>42</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.



Принятие Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»<sup>43</sup> (далее – Закон о введении в действие ЛК РФ) и Лесного кодекса Российской Федерации 2006 года<sup>44</sup> (далее – ЛК РФ) определяет начало *пятого этапа* становления категории земель лесного фонда, который длится по настоящее время. На данном этапе были утрачены некоторые характерные черты правового режима лесов и земель лесного фонда.

Была упразднена система лесных хозяйств, которые выполняли функции государственной лесной охраны: на смену превентивным мерам обеспечения правового режима лесов пришли надзорные и контрольные меры – выявление уже совершенных нарушений в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда. При этом контрольные и надзорные полномочия за соблюдением лесного законодательства были переданы на региональный уровень. Проведение мероприятий по ликвидации лесных пожаров было возложено на арендаторов лесных участков и на органы государственной власти субъектов. Из объектов государственной экологической экспертизы были исключены проекты схем охраны и использования лесных, земельных и других природных ресурсов, проекты лесоустройства, землепользования и иная проектная документация в этой области, а также материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные, что привело к исчезновению существенных различий между правовыми режимами указанных земель (ст. 19 Закона о введении в действие ЛК РФ).

В лесное законодательство с принятием ЛК РФ не вошли положения о лесном хозяйстве, порядке его организации и использовании для его ведения земель лесного фонда.

С начала действия ЛК РФ и по настоящее время в его тексте отсутствует определение понятия «лесной фонд». В связи с этим земли лесного фонда

---

<sup>43</sup> Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

<sup>44</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

определялись (и определяются) через структуру таких земель, закрепленную в ЗК РФ, а с 2019 года – и в ЛК РФ.

В действующей редакции ЛК РФ сохранились и иные проблемы: земли лесного фонда не признаны объектами лесных отношений, в определение понятия «лес» земли также не включены. Нормами ЛК РФ практически не затронуты вопросы регулирования использования и охраны земель лесного фонда. Вместе с тем в ЛК РФ появились виды использования лесов, которые фактически являются видами использования земель лесного фонда и иных земель, на которых произрастают леса (строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов, искусственных водных объектов, иные виды использования лесов). Вследствие этого земли лесного фонда, выделенные в самостоятельную категорию для сохранения и обеспечения рационального использования лесов и предназначенные для ведения лесного хозяйства, легально используются не по целевому назначению.

Выводы:

1. История становления категории земель лесного фонда подразделяется на пять основных этапов:

1) с 1917 года по 1923 год – возникновение предпосылок появления данной категории земель;

2) с 1923 года по 1968 год – формирование характерных черт правового режима земель государственного лесного фонда;

3) с 1968 года по 1991 год – формальное закрепление в законодательстве земель государственного лесного фонда в качестве самостоятельной категории земель, выделение лесных и нелесных земель государственного лесного фонда, закрепление инструментов разграничения их правового режима;

4) с 1991 года по 2006 год – изменение порядка и расширение оснований пользования землями (государственного) лесного фонда, введение экологической экспертизы материалов по обоснованию перевода лесных земель в нелесные;

5) с 2006 года - по настоящее время – кардинальные преобразования законодательства, определяющего правовой режим земель лесного фонда, которые привели к утрате его характерных черт.

Из истории формирования правового режима земель лесного фонда следует, что его развитие было подчинено целям обеспечения охраны и рационального использования произрастающего на землях лесного фонда леса, как природного объекта, имеющего глобальное экологическое и средообразующее значение для окружающей среды, а также целям совершенствования порядка использования и охраны таких земель как средства производства в лесном хозяйстве.

На современном этапе развития правового режима земель лесного фонда превалирует значение таких земель как пространственного базиса для осуществления видов деятельности, в том числе не связанных с ведением лесного хозяйства, над значением земель лесного фонда для охраны лесов и в качестве средства производства в лесном хозяйстве. Устранение принципиальных различий между правовым режимом указанных земель и правовым режимом земель иных категорий может привести к утрате идентичности земель лесного фонда и отсутствию необходимости их существования как самостоятельной категории земель.

## **§ 2. Понятие и структура земель лесного фонда**

Как было отмечено в предыдущем параграфе настоящей работы, с принятием Основ 1968 года произошло разграничение лесов и земель, как объектов правового регулирования, в результате чего появилась самостоятельная категория земель – земли государственного лесного фонда (позже - земли лесного фонда).

Землями государственного лесного фонда признавались земли, покрытые лесом и предназначавшиеся для нужд лесного хозяйства земли, не покрытые лесом. Состав таких земель конкретизировался в нормах Основ лесного законодательства 1977 года и принятого вслед за ними ЛК РСФСР

1978 года. Так, в ст. 16 Основ лесного законодательства 1977 года (в ст. 37 ЛК РСФСР 1978, соответственно) было закреплено положение, согласно которому в составе земель государственного лесного фонда выделяются лесные площади, покрытые лесом, а также не покрытые лесом - необлесившиеся лесосеки, гари, редины, прогалины, пустыри и т.п. и нелесные площади – сельскохозяйственные угодья, дороги, просеки и т.п.

В ЗК РФ понятие земель лесного фонда раскрывается так же, как и в ранее действовавшем законодательстве и как понятия иных категорий земель (например, земель водного фонда (п.1 ст.102 ЗК РФ) – через структуру таких земель. Согласно п. 1 ст. 101 ЗК РФ к землям лесного фонда относятся лесные земли и нелесные земли, состав которых устанавливается лесным законодательством.

Из ст.6.1 ЛК РФ следует, что лесные земли отличаются от нелесных тем, что на них расположены леса, либо они могут быть использованы для лесовосстановления (вырубки, пустыри, редины, прогалины, гари и иные). К нелесным землям отнесены земли, используемые для освоения лесов (дороги, просеки и другие), либо неудобные для использования земли (болота, каменистые россыпи и другие). До 01.01.2019 детальный состав земель лесного фонда был установлен не в ЛК РФ, а в ст.101 ЗК РФ (в редакции от 25.12.2018 № 106, действовавшей до 01.01.2019). При этом, как отмечает И.А. Игнатьева, уточнялось, что «..нелесные земли определяются по признаку их предназначения для ведения лесного хозяйства, а не вообще для освоения или использования без указания специальных целей..», как это закреплено в действующей редакции ЛК РФ<sup>45</sup>.

Таким образом, в действующей редакции нормы ст.101 ЗК РФ и ст.6.1 ЛК РФ, определяющих структуру земель лесного фонда, не указаны существенные признаки таких земель, в том числе их целевое назначение (за исключением нелесных земель).

---

<sup>45</sup> Игнатьева И.А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учебное пособие. 2019. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Также приведенные выше нормы о составе земель лесного фонда в ЛК РФ оставляют неопределенность в представлении о том, какие земли относятся к лесным и нелесным по нескольким причинам.

*Во-первых*, лесные земли определяются, как земли, на которых расположены леса, понятие которых раскрывается в законодательстве весьма абстрактно. Так, лес, в соответствии со ст.5 ЛК РФ, является либо экологической системой, либо природным ресурсом<sup>46</sup>. При этом в законодательстве не предусмотрено понятие «экологическая система», однако закреплено понятие «естественная экологическая система», которая представляет собой часть природной среды с пространственно-территориальными границами, и в которой ее элементы - живые (растения, животные и другие организмы) и неживые-взаимодействуют в функциональном единстве и связаны между собой обменом веществом и энергией (ст.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»)<sup>47</sup>. Поскольку ни в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», ни в иных законах не определено, чем отличается «естественная экологическая система» от обычной «экологической системы», первая представляется достаточно абстрактной среди множества других систем<sup>48</sup>.

Второй компонент легального понятия «лес» - природный ресурс - в законодательстве определен как компонент природной среды, природный и природно-антропогенный объект, который используются или может быть использован при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источника энергии, продукта производства и предмета потребления и имеет потребительскую ценность.

---

<sup>46</sup> В исследованиях в области лесоведения и лесного хозяйства лес определяется исключительно посредством его естественных биологических признаков (См., например, Белов С. В. Лесоводство. Учеб. пособие для вузов. М., 1983. 352 с.; Попов П. П. Лес и наука о лесе // Вестник экологии, лесоведения и ландшафтоведения № 3, 2002.).

<sup>47</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 9 марта 2021 г.) «Об охране окружающей среды» // РГ. 2002. № 6.

<sup>48</sup> Ковыршина Е.И. Определение понятия «лес» в современной правовой доктрине // Пробелы в российском законодательстве. 2021. № 2. – С. 111-115.

Из этого следует, что на лесных землях могут быть расположены либо естественная экологическая система, либо природный ресурс. Указанное положение не позволяет отграничить лесные земли не только от нелесных земель, но также от иных категорий земель, на которых могут быть расположены экологические системы и природные ресурсы.

Вместе с тем до вступления в силу Федерального закона от 19.07.2018 № 212-ФЗ, которым внесены изменения в земельное и лесное законодательство, в ст.101 ЗК РФ было установлено, что к лесным землям относились земли, покрытые лесной растительностью. При этом определение понятия «лесная растительность» в законодательстве не было предусмотрено, сейчас оно также отсутствует.

В приказе Минприроды России от 06.10.2016 № 514 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра» понятия «лесная растительность» и «лесные насаждения» используются как взаимозаменяемые. Из этого следует, что законодатель воспринимает их как тождественные<sup>49</sup>. Его определение, а также соотношение с понятием «лесная растительность» в нормах федеральных законов не установлены, они содержатся в нормативно-технических документах, имеющих рекомендательный характер<sup>50</sup>. Вместе с тем, нормативно-технические документы не должны подменять правовое регулирование, установленное нормами федеральных законов. В связи с этим соотношение указанных выше понятий и их определения должны быть установлены в нормах федеральных законов.

Для конкретизации целевого назначения лесных земель в ч.2 ст.6.1 ЛК РФ следует указать, что к ним относятся земли, на которых расположены

---

<sup>49</sup> Поскольку в лесном законодательстве, в основном, используется понятие «лесные насаждения» в настоящей работе указанное понятие будет использоваться вместо понятия «лес» в случаях, когда подразумевается совокупность древесных и недревесных растений, состоящая из древостоя, а также, часто, подроста, подлеска и живого напочвенного покрова, объединенных однородными лесорастительными условиями участка леса, и характеризующаяся определенной внутренней структурой (См. Приказ Рослесхоза от 3 декабря 1998 г. № 203 об утверждении Стандарта отрасли «ОСТ 56-108-98. Стандарт отрасли. Лесоводство. Термины и определения» // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>50</sup> Там же.

лесные насаждения (а не леса), а также предусмотреть в ЛК РФ определение лесных насаждений, например, в качестве совокупности древесных и недревесных растений, состоящей из древостоя, подроста, подлеска и живого напочвенного покрова, объединенных однородными лесорастительными условиями участка леса, и характеризующаяся определенной внутренней структурой<sup>51</sup>.

*Во-вторых*, иные лесные земли (вырубки, пустыри, редины, прогалины, гари и другие земли) и нелесные земли (дороги, просеки и другие земли) определяются через «подвиды» таких земель. В то же время в ЛК РФ и в ЗК РФ отсутствуют нормы, которые определяют данные «подвиды» лесных и нелесных земель. Несмотря на то, что земли лесного фонда составляют более половины территории нашей страны, их невозможно идентифицировать и определить их состав на основании норм федеральных законов.

Детальное определение состава лесных и нелесных земель установлено Лесоустроительной инструкцией, утвержденной Приказом Минприроды России от 29.03.2018 № 122 (далее – «Лесоустроительная инструкция»)<sup>52</sup>, которая была разработана во исполнение ст.67 ЛК РФ. В указанном документе также содержатся правила проведения лесоустройства, в результате которого определяются границы и состав земель лесного фонда, характеристики лесов, произрастающих на таких землях.

Однако основополагающие положения, определяющие состав земель лесного фонда, должны содержаться в нормах федеральных законов, а не в подзаконных нормативных правовых актах (правовое регулирование, установленное федеральным законодательством, не может быть замещено подзаконным регулированием).

Кроме того, положения Лесоустроительной инструкции, определяющие «подвиды» лесных и нелесных земель, имеют в большей степени технический

---

<sup>51</sup> Там же.

<sup>52</sup> Приказ Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>).2020.

характер, применяемый в области лесоведения<sup>53</sup>. Так, например, согласно указанному документу, к лесным землям относятся в том числе земли, занятые лесными насаждениями естественного и искусственного происхождения с определенной полнотой лесотаксационного выдела (с полнотой 0,4 доли единицы и выше в возрасте молодняков и с полнотой 0,3 доли единицы и выше в возрасте, превышающем возраст молодняков)<sup>54</sup>.

К лесным относятся и не покрытые лесной растительностью, в том числе несомкнувшиеся лесные культуры, молодняки, естественные редины, питомники и лесные плантации, гари, погибшие лесные насаждения, вырубки, прогалины, пустыри.

В состав нелесных земель включены неудобные для использования земли, на которых расположены гольцы, болота, скалы, пески, безлесные крутые склоны, каменистые россыпи, а также пастбища, торфоразработки, лесные дороги, пашни, постоянные лесные склады, просеки, сенокосы, противопожарные разрывы, линейные объекты, воды<sup>55</sup> (*водные объекты* – авт.), объекты переработки лесной продукции, служебные и жилые постройки, склады, населенные пункты, оздоровительные учреждения с элементами благоустройства (усадыбы).

Возникает вопрос об обоснованности отнесения участков, на которых расположены болота, иные водные объекты, линейные объекты, оздоровительные учреждения с элементами благоустройства (усадыбы), участков, входящих в границы населенных пунктов, к нелесным землям лесного фонда. Правовой режим болот, иных водных объектов, линейных объектов, оздоровительных учреждений с элементами благоустройства (усадеб), а также земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, не соответствует правовому режиму (прежде всего целевому назначению) земель лесного фонда.

---

<sup>53</sup> Соответствующие положения содержатся в пунктах 63-65 Лесоустроительной инструкции.

<sup>54</sup> Лесоустроительной инструкцией в качестве одной из первичных учетных единиц определены лесотаксационные выделы таксации, образованные в результате деления территорий лесных кварталов.

<sup>55</sup> Формулировка «воды» используется в п.65 Лесоустроительной инструкции.



Целевым назначением земель лесного фонда, исходя из положений ЗК РФ, является использование в качестве средства производства в лесном хозяйстве. В соответствии с целевым назначением земли (земельные участки), на которых расположены водные объекты, в том числе болота, относятся к землям водного фонда (ст.102 ЗК РФ), линейные объекты – к землям энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики (ст.89, 90, 91 ЗК РФ) (иным категориям земель), населенные пункты - к землям населенных пунктов (ст.83 ЗК РФ), оздоровительные учреждения с элементами благоустройства (усадыбы) – к землям особо охраняемых природных территорий, населенных пунктов. Вместе с тем, земельные участки, на которых расположены указанные выше объекты, признаются нелесными землями лесного фонда.

Так, болота присутствуют практически на всех категориях земель, но основная их часть расположена на землях лесного фонда. По данным Государственного доклада Минприроды России «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2018 году» площадь болот, расположенных на данных землях, составила 101,9 млн га<sup>56</sup>.

Болота являются самостоятельной экосистемой, средой обитания уникальной флоры и фауны и как природные объекты выполняют множество полезных функций: обеспечивают удержание вырабатываемого в атмосфере углерода, соединяют подземные и поверхностные воды, благотворно влияя на распределение стока вод по сезонам года, определяют водный режим ручьев, рек и рек, предотвращают попадание в реки вредных веществ, выступая природным фильтром.

Несмотря на существенное экологическое значение болот как природных объектов и занимаемой ими площади на землях лесного фонда, ни в лесном, ни в земельном законодательстве не определены особенности правового режима болот и земельных участков, на которых они расположены.

---

<sup>56</sup> Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов российской федерации в 2018 году» // – М.: НИИ-Природа, 2019. С. 83.

Определение понятия «болото» отсутствует в нормах федеральных законов, оно предусмотрено подзаконными нормативными правовыми актами, нормативно-техническими документами, из которых следует, что болотами являются территории с избыточным увлажнением или насыщенные водой и покрытые специфической растительностью<sup>57</sup>.

Особенность правового режима болот заключается в том, что ч. 3 ст. 6.1 ЛК РФ болота отнесены к неудобным для использования нелесным землям, а пп. 4 п. 2 ст. 4 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (далее – ВК РФ) они отнесены к поверхностным водным объектам. При этом покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, земли относятся к землям водного фонда (пп. 1 п. 1 ст. 102 ЗК РФ).

С одной стороны, в отношении болот действует правовой режим земельного участка, расположенного на нелесных землях лесного фонда, с другой стороны – поверхностного водного объекта, расположенного на землях водного фонда.

В доктрине земельного и лесного права при анализе состава земель лесного фонда данная проблема частично была рассмотрена. Так, например, А.А. Корнев, анализируя положения лесного, земельного, водного законодательства, определяющие правовой режим лесных участков, на которых расположены болота (поверхностные водные объекты), и одновременно входящих в состав нелесных земель лесного фонда, делает вывод о

---

<sup>57</sup> Согласно Лесоустроительной инструкции, болотами таксируются лесные участки с избыточным увлажнением и поверхностным слоем торфа глубиной не менее 30 сантиметров в неосушенных местах и 20 сантиметров - в осушенных местах при отсутствии на них лесных насаждений или при наличии их с полнотой 0,3 доли единицы и менее для молодняков и 0,2 доли единицы и менее для других возрастных групп (п. 67). В соответствии с Требованиями к составу и структуре схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, утвержденными Приказом Минприроды России от 31 августа 2010 г. № 335 «Об утверждении порядка составления схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, а также требований к ее составу и структуре» // БНА ФОИВ. 2010. № 44.), болотами признаются территории, постоянно или большую часть года избыточно насыщенные водой и покрытые специфической гидрофитной растительностью. В действующем в настоящее время «ГОСТ 19179-73. Государственный стандарт Союза ССР. Гидрология суши. Термины и определения» (Постановление Госстандарта СССР от 29 октября 1973 г. № 2394 «Об введении в действие «ГОСТ 19179-73. Государственный стандарт Союза ССР. Гидрология суши. Термины и определения» // СПС «КонсультантПлюс») болотами признаются природные образования, занимающие часть земной поверхности и представляющие собой отложения торфа, насыщенные водой и покрытые специфической растительностью.

необходимости спецификации правового регулирования использования и охраны болот<sup>58</sup>. О.Д. Сиваков отмечает, что правовой режим болот, в том числе расположенных на землях лесного фонда, их классификация должны быть конкретизированы и в земельном, и в водном законодательстве, а учет региональных особенностей таких объектов определен в законодательстве субъектов Российской Федерации (далее – субъект (-ты) РФ)<sup>59</sup>.

Указанная позиция представляется спорной, поскольку в связи с отсутствием в водном законодательстве четких критериев отнесения болот к водным объектам возникает конфликт (конкуренция) правового режима земель лесного фонда и земель водного фонда. Остаются нерешенными вопросы о порядке определения границ болот (земельных участков, на которых они расположены), об органе (лице), уполномоченном определять указанные границы, о том, в какой реестр (в государственный водный реестр или в государственный лесной реестр) вносятся сведения о болоте, о порядке пользования им (или земельным участком, на котором оно расположено) и ряд иных вопросов.

Так, определение границ нелесных земель, на которых расположены болота, осуществляется на основании лесоустройства, в результате которого устанавливаются тип болота, тип произрастающей на нем растительности, а также мощность торфяного слоя. Соответствующие сведения о болотах, которые расположены на нелесных землях, подлежат внесению в ГЛР.

Границы болот, как водных объектов, определяются по границе залежи торфа на нулевой глубине (ст. 5 ВК РФ). Данные о границах месторождений торфа на соответствующем участке содержатся в федеральном фонде геологической информации и его территориальных фондах, фондах геологической информации субъектов РФ<sup>60</sup>. Сведения о водных объектах,

---

<sup>58</sup> Корнев А.А. Правовые проблемы отнесения болот к землям лесного фонда // Актуальные проблемы лесного комплекса. 2011 // [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-problemy-otneseniya-bolot-k-zemlyam-lesnogo-fonda> (дата обращения: 15 апреля 2020 г.).

<sup>59</sup> Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М., 2012. С. 352.

<sup>60</sup> Постановление Правительства РФ от 29 апреля 2016 г. № 377 «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о

расположенных в границах речных бассейнов, об особенностях их режима, иных особенностях подлежат включению в государственный водный реестр. Исходя из положений ч.3 ст.5 ВК РФ, болото как поверхностный водный объект представляет собой единство поверхностных вод (торфяного слоя) и покрытых ими (им) земель в пределах береговой линии. Отнесение болот (земельных участков, на которых они расположены) к землям лесного фонда влечет разграничение правового режима болот и земель, на которых они расположены, что противоречит понятию поверхностного водного объекта<sup>61</sup>.

В отношении иных «вод»<sup>62</sup> (*водных объектов, не относящихся к болотам* – авт.), расположенных на нелесных землях, также справедливы указанные выше положения.

Наличие иных, помимо болот, водных объектов на землях лесного фонда имеет историческое объяснение и обусловлено существовавшими ранее особенностями ведения лесного хозяйства на землях лесного фонда. Так, одним из способов транспортировки древесины в советское время являлся сплав по воде, при котором использовались такие свойства древесины, как плавучесть и движущая сила потока воды. Сплав древесины осуществлялся по естественным и искусственно созданным для указанных целей водным объектам (водохранилищам, каналам), находившимся на балансе лесохозяйственных предприятий<sup>63</sup>. Для упрощения порядка пользования указанными водными объектами и исключения необходимости перевода земель, на которых расположены водные объекты, в земли водного фонда, земли, на которых были расположены (создавались) указанные водные объекты, признавались землями (государственного) лесного фонда.

---

внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2699.

<sup>61</sup> См. подробнее по указанному вопросу: Анисимов А.П. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография. М.: Юстицинформ, 2020. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>62</sup> В соответствии с п.65 Лесоустроительной инструкции «к нелесным землям относятся лесные участки..., занятые...водами».

<sup>63</sup> См. подробнее по указанному вопросу: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Издательство «Наука», 1972. С. 23, 142 - 153.

Лесосплав как способ транспортировки древесины был запрещен в связи со значительным ущербом, который он наносил народному хозяйству (загрязнение водоемов, затопление древесины)<sup>64</sup>. Однако вопрос о правовом режиме водных объектов на землях лесного фонда в законодательстве не был разрешен. В связи с этим большинство земель, на которых были созданы водные объекты, предназначавшиеся для сплава древесины, остались в категории земель лесного фонда и не были переведены в земли водного фонда.

Указанное положение в условиях действующего законодательства, как было отмечено ранее, создало конкуренцию правового режима земель лесного фонда, на которых расположены водные объекты, в том числе болота, и земель водного фонда.

Из положений ВК РФ следует, что в федеральной собственности находятся земли водного фонда, на которых расположены поверхностные водные объекты, а также пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельных участков из состава федеральной собственности. Земли лесного фонда также находятся в федеральной собственности. Несмотря на это, правовые режимы земель лесного фонда и земель водного фонда существенно различаются, поскольку целевое назначение, порядок использования, охраны, осуществления управления в сфере использования и охраны соответствующих категорий земель отличаются.

Для разграничения правового режима земель лесного фонда, на которых расположены водные объекты (в том числе болота), и земель водного фонда, на которых расположены поверхностные водные объекты (в том числе болота), необходим критерий. Указанным критерием следует считать наличие (отсутствие) сведений о водном объекте (в том числе о болоте) в государственном водном реестре. Материалами судебной практики подтверждается, что сведения о наличии в государственном водном реестре

---

<sup>64</sup> Постановление Совмина РСФСР от 25 сентября 1987 г. № 384 «О прекращении молевого сплава леса на реках и других водоемах РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

признаются единственным допустимым доказательством факта существования водного объекта<sup>65</sup>.

Таким образом, если болото (иной водный объект) окружен землями лесного фонда, но в государственном водном реестре содержатся сведения о нем, как о водном объекте (наименование, код водного объекта, иная информация в соответствии со ст.31 ВК РФ), то в отношении территории, на которой он расположен, должен действовать правовой режим земель водного фонда.

В качестве условий реализации данного критерия следует установить принцип обязательности внесения в государственный водный реестр информации о водном объекте, установить определения водных объектов (в том числе болот) в нормах федерального законодательства, установить порядок выявления и отнесения земельных участков, расположенных в границах нелесных земель, на которых расположены природные объекты, имеющих признаки водного объекта, к землям водного фонда.

Отнесение земель, на которых расположены населенные пункты, к нелесным землям также имеет исторические предпосылки. В советское время для обслуживания лесохозяйственных предприятий на землях государственного лесного фонда создавались временные (лесные) поселки. Также на указанных землях могли быть созданы военные городки для размещения воинских частей. После упразднения воинских частей и прекращения существования лесных хозяйств еще длительное время отсутствовал эффективный механизм перевода земель, на которых расположены лесные поселки и военные городки в земли населенных пунктов.

При этом правовой режим земель лесного фонда, в границах которых расположены указанные поселки и военные городки, ограничивает права их жителей по использованию и оформлению в собственность земельных

---

<sup>65</sup> См., например, Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 3 мая 2017 г. по делу № А39-1894/2016 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2017 г. № 08АП-2817/2017 по делу №А75-14526/2016// СПС «КонсультантПлюс».

участков, на которых расположены их дома, также создает препятствия по осуществлению местного самоуправления на территории таких поселков и городков. С принятием Федерального закона от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель»<sup>66</sup> (далее – Закон № 280-ФЗ) конкретизирован порядок перевода земель лесного фонда, на которых расположены лесные поселки и военные городки, в земли населенных пунктов. Указанным законом в Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (далее - ГрК РФ)<sup>67</sup> внесены новые положения, согласно которым границы населенного пункта, образуемого из лесного поселка, военного городка, утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основании предложений комиссии в составе представителя лица, осуществляющего подготовку проекта генерального плана поселения или городского округа, представителя органа местного самоуправления указанного поселения или городского округа, органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, общественной палаты РФ, Рослесхоза, Росреестра, Минобороны.

Поскольку указанный закон вступил в силу только в 2017 году, к настоящему времени он реализован далеко не во всех регионах, в которых существуют лесные поселки и военные городки. В связи с этим представляется целесообразным конкретизировать законодательство о местном самоуправлении, земельное и иное законодательство в части определения порядка придания таким поселкам (городкам) правового режима населенных

---

<sup>66</sup> Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (ред. от 30 апреля 2021 г.) // РГ. 2017. № 172.

<sup>67</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

пунктов с присвоением им географических наименований и переводом земель в границы этих населенных пунктов в земли населенных пунктов.

Нахождение населенных пунктов на нелесных землях может быть также обусловлено противоречием сведений Единого государственного реестра недвижимости (далее - ЕГРН) и Государственного лесного реестра (далее - ГЛР) о принадлежности одного земельного участка одновременно и к землям населенных пунктов, и к землям лесного фонда. Данная проблема также была решена Законом № 280-ФЗ<sup>68</sup>.

К нелесным землям также относятся участки, занятые оздоровительными учреждениями с элементами благоустройства (усадебам). Определение понятий «оздоровительные учреждения с элементами благоустройства», «усадеб» в действующем законодательстве отсутствует. В то же время из содержания документов нормативно-технического характера, в которых используется понятие «оздоровительные учреждения», следует, что назначением указанных учреждений является охрана и укрепление здоровья физических лиц, профилактика заболеваний с обеспечением соблюдения режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде. Усадьбой в соответствии с утратившим силу нормативным техническим документом признавался комплекс строений для проживания, а также хозяйственных, парковых и других построек, составляющих одно хозяйственное и архитектурное целое<sup>69</sup>. Усадьбы в указанном документе упоминались наряду с иными специализированными средствами размещения, предназначенными для временного проживания туристов (лагерями труда и отдыха, домами (базами) отдыха).

Размещение на землях лесного фонда оздоровительных учреждений с элементами благоустройства (усадеб) не допустимо, поскольку не согласуется

---

<sup>68</sup> Вопросы реализации положений Закона № 280-ФЗ рассмотрены подробнее также в § 2 главы II и § 2 главы III настоящей работы.

<sup>69</sup> Определение понятия «усадеб» не предусмотрено нормативными правовыми актами. Оно содержалось в утратившем силу утвержденном Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 ноября 2012 г. № 1601-ст Национальном стандарте Российской Федерации «Услуги средств размещения. Общие требования к специализированным средствам размещения» (ГОСТ Р 55319-2012) // СПС «КонсультантПлюс».



с целевым назначением таких земель. Для целей организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан используются земли рекреационного назначения в составе земель особо охраняемых территорий (ст.98 ЗК РФ) или зоны особо охраняемых территорий в пределах земель населенных пунктов, в которые включаются в том числе земельные участки, имеющие особое природоохранное, историко-культурное, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение (ч.10 ст.85 ГрК РФ).

Отнесение земельных участков, занятых линейными объектами, к нелесным землям лесного фонда также представляется необоснованным.

В законах и подзаконных нормативных правовых актах не установлены условия, при которых допускается строительство линейных объектов на землях лесного фонда. Также в законодательстве отсутствует обязанность по переводу земельного участка из состава земель лесного фонда в целях строительства линейного объекта в земли иных категорий: земли энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики (иных категорий), целевое назначение которых предполагает использование данных земель в указанных целях. В связи с этим предлагается исключить земли (земельные участки) лесного фонда, занятые линейными объектами, из состава таких земель путем перевода их в земли иных категорий.

Следует отметить, что в Приказе Минприроды России от 10.07.2020 № 434, которым утверждены Правила использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, установлен приоритет использования нелесных земель при строительстве линейных объектов на землях лесного фонда<sup>70</sup>. При этом, согласно данным Правилам, если на лесном участке, на котором планируется разместить линейный объект, отсутствуют нелесные земли, для целей его размещения могут быть использованы лесные

---

<sup>70</sup> Приказ Минприроды России от 10 июля 2020 № 434 «Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов и Перечня случаев использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

земли – участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустырей, прогалины, а также площади, на которых произрастают низкополнотные и наименее ценные лесные насаждения.

Указанные положения Правил практически приравнивают правовой режим лесных земель к правовому режиму нелесных земель.

К нелесным землям, исходя из содержания ЛК РФ, относятся земли, предназначенные для обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов, а также развития лесной промышленности, в том числе путем создания, использования объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры (ч. 1 ст. 12).

Зачастую создание лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры экономически выгоднее осуществлять на лесных землях в непосредственной близости от произрастающих лесов, например, при заготовке древесины, или, например, прокладывать лесные дороги кратчайшим путем – через лесные земли. В связи с этим, несмотря на приоритет использования для указанных целей нелесных земель<sup>71</sup>, действующее законодательство устанавливает перечень объектов лесной инфраструктуры, которые могут быть размещены на лесных землях<sup>72</sup>.

Приоритет использования нелесных земель также установлен для сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных, выращивания сельскохозяйственных культур и осуществления некоторых иных видов сельскохозяйственной деятельности<sup>73</sup>. Во вторую очередь, согласно Правилам использования лесов для ведения сельского хозяйства, утвержденным Приказом Минприроды России от 02.07.2020 № 408, для указанных выше

---

<sup>71</sup> Указанное положение закреплено в пункте 4 Приказа Минприроды России от 28 июля 2020 г. № 495 «Об утверждении Правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

<sup>72</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2012 г. № 1283-р «Об утверждении Перечня объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4412.

<sup>73</sup> Раздел 3 Приказа Минприроды России от 2 июля 2020 г. № 408 «Об утверждении Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства и Перечня случаев использования лесов для ведения сельского хозяйства без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

целей могут быть использованы лесные земли, предназначенные для лесовосстановления (необлесившиеся вырубki, редины, прогалины и другие, не покрытые лесной растительностью земли, до проведения на них лесовосстановления), за исключением тех земель, которые заняты лесными культурами, естественными молодняками ценных древесных пород, насаждениями с развитым жизнеспособным подростом, с проектируемыми мероприятиями по содействию естественному лесовосстановлению и лесовосстановлению хвойными и твердолиственными породами.

Таким образом, при определении возможности использования в целях строительства линейных объектов, создания лесной инфраструктуры, ведения сельского хозяйства законодатель практически не разграничивает правовой режим нелесных земель и предназначенных для лесовосстановления лесных земель.

Правовой режим нелесных земель в большей степени отличается от правового режима лесных земель, на которых произрастают леса (лесные насаждения). Хотя проектирование лесничеств, в границах которых расположены лесные и нелесные земли, осуществляется по одним и тем же правилам, только на лесных землях осуществляется проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов.

При установлении границ земель, на которых расположены защитные, резервные, эксплуатационные леса, а также особо защитные участки лесов должны учитываться параметры квартальной сети, которая готовится на основании нормативов площади участковых лесничеств, лесных кварталов. Примечательно, что в нормах ч. 2 ст. 68.2 ЛК РФ и ч. 3 ст. 68.1 ЛК РФ, которыми установлено данное правило, закреплено не требование о соответствии, а рекомендация «о соответствии квартальной сети». Такая формулировка позволяет принимать во внимание естественные границы лесничеств, расположенных на землях лесного фонда.

Решение уполномоченного органа государственной власти об отнесении лесов к тому или иному виду сопровождается текстовым и графическим описанием местоположения границ земель, на которых такие леса располагаются, указанием координат характерных точек границ таких земель или перечня координат этих точек в системе координат, установленной для ведения ЕГРН (ч. 3 ст. 110 ЛК РФ).

Виды лесов (защитные, резервные и эксплуатационные), произрастающие на таких землях определяют возможность использования лесных земель для тех или иных целей – в зависимости от целевого назначения лесов, которые на них произрастают (п. 9 ст. 1, ст. 10 ЛК РФ). Целевое назначение лесов предполагает наличие специального правового режима лесов того или иного вида, особенностей мер по их защите, охране, а также ограничений по использованию. В ранее действовавшем ЛК РФ 1997 года было установлено деление лесов на группы по иному критерию – в зависимости от экономического, экологического, социального значения лесов (лесного фонда), их местоположения и функций, которые они выполняли (ст. 55). Предусмотренная ЛК РФ классификация лесов по целевому назначению согласовывается с установленным ранее делением лесов на группы. Так целевое назначение защитных лесов соответствуют охранным и защитным функциям лесов 1 группы и лесов 2 группы, располагавшимися в регионах с низкими показателями лесных ресурсов и высокой плотностью населения, резервные леса по целевому назначению соответствуют лесам 3 группы, резервным и эксплуатационным лесам, располагавшимся в регионах с высокой лесистостью, эксплуатационные леса – лесам 3 и 2 групп. В то же время соотношение лесов и земель, на которых они произрастали в ЛК РФ 1997 года было иным и определялось посредством закрепления понятия «лесной фонд», которое включало и леса, и земли, на которых они произрастают.

С июля 2019 года в связи со вступлением в силу Федерального закона от 27.12.2018 № 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»<sup>74</sup> (далее – Закон № 538-ФЗ), в ЛК РФ стала действовать самостоятельная глава<sup>75</sup>, уточнившая особенности правового режима лесов каждого вида.

Большое внимание в новой главе ЛК РФ уделяется правовому режиму и видам защитных лесов – природным объектам, которые имеют особо ценное средообразующее значение. Такие леса могут располагаться не только на землях лесного фонда, но и на землях особо охраняемых природных территорий (далее - ООПТ), землях населенных пунктов и других. Более того, внутри вида защитных лесов предусмотрены категории в зависимости от средозащитных функций, которые они выполняют. На землях лесного фонда расположены леса водоохранных зон, леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов, ценные леса.

Виды использования лесов (в том числе использование земель, на которых они произрастают), допустимые к осуществлению в защитных лесах, расположенных на землях лесного фонда, определяются лесохозяйственными регламентами лесничеств. Деятельность, которая осуществляется в защитных лесах, должна соответствовать их целевому назначению и полезным функциям.

В границах защитных лесов выделяют особо защитные участки лесов, к которым относятся берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов; опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами; лесосеменные плантации, иные

---

<sup>74</sup> 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» // РГ. 2018. № 295.

<sup>75</sup> Глава 17 Лесной кодекса РФ «Защитные леса, эксплуатационные леса, резервные леса, особо защитные участки лесов» введена федеральным законом 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»

участки лесов, предусмотренные лесоустроительной инструкцией (ст.119 ЛК РФ).

Установлен запрет на изменение целевого назначения земельных участков с произрастающими на них защитными лесами, кроме случаев, предусмотренных федеральным законодательством (ч. 4, 6, 7 ст. 111 ЛК РФ).

В то же время, ЛК РФ допускает осуществление сплошных рубок – полной вырубki древостоя при сохранении на землях (земельных участках) незначительной части молодняка или кустарников. Сплошные рубки в защитных лесах, а также в охранных зонах и санитарно-защитных зонах, допускаются в целях геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, использования водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, использования линейных объектов, их неотъемлемых технологических частей.

На землях лесного фонда, на которых расположены эксплуатационные леса, которые подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов, допускается осуществление всех видов использования лесов предусмотренных ЛК РФ (ч. 3 ст. 12, ст. 117 ЛК РФ). Из этого следует, что на землях, на которых расположены эксплуатационные леса, могут осуществляться виды использования лесов, предполагающие их вырубку (строительство, эксплуатация искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, линейных объектов и др.). Правило о возможности осуществления всех видов использования лесов распространяется и на земли, на которых расположены резервные леса, без проведения рубок лесных насаждений, кроме случаев геологического изучения недр и заготовки древесины гражданами для собственных нужд.

Правовой режим *лесных земель, занятых резервными и эксплуатационными лесами*, в части их использования не только не отличается от правового режима *предназначенных для лесовосстановления лесных земель*

(на которых распложены прогалины гари, пустыри, редины), но и от правового режима *нелесных земель*, на которых лесные насаждения не произрастают или которые не могут быть использованы для их выращивания.

Необходимо принимать во внимание, что помимо лесных насаждений на лесных землях произрастают (расположены) иные полезные *лесные ресурсы* - древесные ресурсы (живица), недревесные лесные ресурсы (валежник, пни, береста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы, ели или деревья других хвойных пород для новогодних праздников, мох, лесная подстилка, камыш, тростник), пищевые лесные ресурсы (дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, семена, березовый сок), лекарственные растения.

При вырубке лесных насаждений для использования лесных земель, на которых произрастают резервные и эксплуатационные леса, в качестве пространственного базиса (в том числе в целях ведения лесного хозяйства) одновременно может происходить уничтожение лесных ресурсов, условий их существования. Вместе с тем лесные ресурсы (помимо древесины) не только заготавливаются гражданами для собственных нужд, но заготавливаются в промышленных масштабах, являются лесной продукцией наряду с древесиной, имеют хозяйственное значение. В связи с этим в отношении указанных лесных ресурсов также должны быть созданы условия их рационального использования и охраны.

Правовой режим земель, на которых произрастают защитные леса, в большей степени соответствует целям охраны, рационального использования лесных насаждений, иных лесных ресурсов. Лесным кодексом РФ предусмотрены запреты и ограничения по использованию таких земель, например, запрет по созданию на таких землях лесоперерабатывающей инфраструктуры (ч. 2 ст.14 ЛК РФ), ограничение на проведение сплошных рубок (ч.3 ст.111 ЛК РФ). Законодательством установлены особенности перевода земель и земельных участков, занятых защитными лесами, в земли иных категорий (ст. 11 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О

переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон о переводе земель)<sup>76</sup>. В отношении земельных участков, занятых защитными лесами, установлен приоритет по их охране, а также запрет на изменение целевого назначения таких участков, за исключением предусмотренных законом случаев (ст. 1 ЗК РФ, ч. 7 ст. 117 ЛК РФ).

Из приведенных выше положений следует, что разграничение правового режима земель внутри лесных земель (на которых расположены лесные насаждения и которые предназначены для лесовосстановления) и нелесных земель (которые необходимы для освоения и которые неудобны для использования) является, во многом, условным. Также отсутствуют явные отличия между правовым режимом лесных земель и правовым режимом нелесных земель. В связи с этим становится очевидной безосновательность законодательного разграничения земель лесного фонда на лесные и нелесные.

В законодательстве не предусмотрен единый критерий для разграничения таких земель. В то же время основным критерием разграничения лесных и нелесных земель должно являться наличие или отсутствие на землях лесных ресурсов – лесных насаждений, иных древесных ресурсов (живицы), недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений. Представляется, что специальные требования о рациональном использовании и охране земель *в связи с нахождением на них лесных ресурсов* должны признаваться основным отличием правового режима лесных земель от правового режима нелесных земель.

Социально-экономические условия не позволяют использовать лесные земли (земельные площади, на которых расположены лесные насаждения или земельные площади, предназначенные для лесовосстановления) исключительно в соответствии с их целевым назначением и предполагают вырубку лесных насаждений и уничтожение иных лесных ресурсов.

---

<sup>76</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (в ред. 1 мая 2019 г.) // РГ. 2004. № 290.



С 01.01.2019 в ЛК РФ стала действовать норма ст.63.1, которая установила обязанность по реализации лесовосстановления или лесоразведения лицами, которые осуществляют вырубку лесов (вне зависимости от их целевого назначения) при использовании леса в соответствии со статьями 43 - 46 ЛК РФ – для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, линейных объектов, переработки древесины и иных лесных ресурсов<sup>77</sup>, а также лицами обратившимися с ходатайством о переводе земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий<sup>78</sup>.

Лесовосстановление осуществляется на лесных землях, предназначенных для лесовосстановления (вырубках, гарях, пустырях, прогалинах и иных), по площади, равным площади вырубаемых лесных насаждений, в том числе при создании охранных зон, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых, линейных объектов<sup>79</sup>. Мероприятия по лесовосстановлению должны быть реализованы в течении года со дня окончания срока действия лесной декларации, в соответствии с которой была осуществлена рубка лесных насаждений.

Лицо, которое осуществляет вырубку лесных насаждений, самостоятельно выбирает территорию лесных земель для лесовосстановления, согласует ее, а также проект лесовосстановления с органом государственной власти соответствующего субъекта РФ, осуществляющим переданные

---

<sup>77</sup> Исключения из правила об обязанности по реализации лесовосстановления или лесоразведения лицами, которые осуществляют вырубку лесов при использовании леса в соответствии со статьями 43 - 46 ЛК РФ, предусмотрены ч.3 ст.63.1 ЛК РФ.

<sup>78</sup> Вопросы лесовосстановления и лесоразведения в связи с переводом земель лесного фонда в земли иных категорий рассмотрены подробнее в § 2 главы III настоящей работы.

<sup>79</sup> Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2019 г. № 566 «Об утверждении Правил выполнения работ по лесовосстановлению или лесоразведению лицами, использующими леса в соответствии со статьями 43 -46 Лесного кодекса Российской Федерации, и лицами, обратившимися с ходатайством или заявлением об изменении целевого назначения лесного участка» // СЗ РФ. 2019. №20. Ст.2436.

полномочия Российской Федерации в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. После реализации согласованного проекта лесовосстановления заинтересованное лицо направляет указанному органу государственной власти отчет о воспроизводстве лесов и лесоразведении.

Указанная система лесовосстановления и лесоразведения предполагает, что правовой режим земельных участков, расположенных на лесных землях, не меняется при вырубке произрастающих на них лесных насаждений, уничтожении недревесных и пищевых лесных ресурсов для использования таких участков в качестве пространственного базиса.

Ранее действовавшее лесное законодательство предполагало иную систему лесовосстановления, обеспечивало разграничение правового режима лесных и нелесных земель и предусматривало возможность перевода лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом (ст.64 ЛК РФ 1997 года), устанавливало денежное возмещение в связи с вырубкой лесов (а не обязанность высадить деревья в натуре, как это предусмотрено действующей нормой ст. 63.1 ЛК РФ).

Перевод лесных земель в нелесные использовался как инструмент, обеспечивающий потребности общества в строительстве коммуникаций (дорог, сетей связи, трубопроводов), а также для некоторых иных целей. При этом законодательством учитывалось значение лесных земель и утрата их ценностных характеристик при переводе в нелесные земли: действовал механизм возмещения потерь лесному хозяйству путем взимания платы за перевод лесных земель в нелесные. Согласно ст. 58 ЗК РФ в редакции от 16.10.2006, которая действовала до вступления в силу ЛК РФ, лица, которым предоставлялись земли лесного фонда для использования, не связанного с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, должны были возместить потери лесному хозяйству в порядке, установленном Правительством РФ<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 г. № 647 «О расчете и возмещении потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не

Размер платы за перевод лесных земель в нелесные земли рассчитывался территориальными органами Федерального агентства лесного хозяйства в соответствующем субъекте РФ. При расчете потерь лесного хозяйства, связанного с переводом лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, помимо базового размера платы за перевод учитывались специальные коэффициенты. Данные коэффициенты обеспечивали учет экологической составляющей оценки земель лесного фонда в зависимости от группы и категории защитности лесов I группы и учет срока перевода лесных земель в нелесные земли. Также коэффициенты позволяли принимать во внимание социально-экономические условия в отдельных муниципальных районах субъекта РФ – то есть законодатель также учитывал неравномерное распределение лесов на территории России. Плата за перевод земель перечислялась в федеральный бюджет.

Гарантией эффективного функционирования данной системы было проведение государственной экологической экспертизы материалов по обоснованию перевода лесных земель в нелесные. Указанные материалы подлежали проверке на предмет *соответствия* намечаемой деятельности экологическим требованиям, установленным законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, *допустимости* воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности.

Недостатком существовавшей системы возмещения потерь лесному хозяйству (потерь, которые возмещались лесхозам Федерального агентства лесного хозяйства (далее – Рослесхоз)) являлось отсутствие контроля за расходованием средств, поступавших в качестве возмещения потерь лесному хозяйству, на работы по лесовосстановлению и лесоразведению. В действовавшем ранее порядке расчета и возмещения потерь лесного хозяйства

---

связанных с ведением лесного хозяйства, осуществлением лесопользования, и при переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий» // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4665.

при переводе лесных земель в нелесные земли<sup>81</sup> и в Методических рекомендациях по администрированию платежей за пользование лесным фондом, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденных Рослесхозом 21.02.2005<sup>82</sup>, не были предусмотрены перечень видов работ, мероприятий, на которые могли использоваться средства, поступавшие в порядке возмещения потерь лесному хозяйству в связи с переводом лесных земель в нелесные земли, сроки реализации соответствующих мероприятий лесхозами.

На основании соотношения с системой лесовосстановления, предусмотренной ранее действовавшим законодательством, можно выявить достоинства и недостатки существующей системы лесовосстановления.

Достоинствами новой системы лесовосстановления являются:

- гарантированное лесовосстановление в границах территории определенного субъекта РФ на соответствующей площади лесных земель, предназначенных для лесовосстановления, а при отсутствии соответствующей площади - на территории земель населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий в границах субъекта РФ;

- досрочное прекращение права пользования земельным участком в случае невыполнение лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части лесовосстановления или лесоразведения, как санкция за невыполнение мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению.

Недостатками новой системы лесовосстановления являются следующие обстоятельства:

- не учитывается степень соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, для предотвращения негативного воздействия такой деятельности на

---

<sup>81</sup> Там же.

<sup>82</sup> Методические рекомендации по администрированию платежей за пользование лесным фондом, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденные Рослесхозом 21 февраля 2005 г. // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

окружающую среду при использования земельных участков из состава земель лесного фонда, которое в силу своей специфики осуществляется на постоянной основе и не связано с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства;

- возможность использования лесных земель для видов использования лесов, предусмотренных статьями 43-46 ЛК РФ, без ограничений в зависимости от целевого назначения произрастающих на них лесов (без учета полезных функций лесов);

- отсутствие в ее конструкции условия о переводе земельных участков, расположенных на лесных землях, в нелесные земли для осуществления на них видов использования лесов, предусмотренных статьями 43-46 ЛК РФ, противоречит нормам лесного законодательства о составе лесных и нелесных земель;

- фактическое выбытие участков лесных земель, на которых произрастают леса, из хозяйственного использования, отсутствие возможности использования лесных земель в соответствии с их целевым назначением;

- отсутствие разграничения правовых режимов лесных и нелесных земель лесного фонда.

Представляется, что возрождение существовавшего порядка лесовосстановления, основанного на возмещении потерь лесному хозяйству, ввиду упразднения лесхозов и отсутствия как таковой системы лесного хозяйства было бы неэффективным. В связи с этим предлагается реформировать существующий порядок лесовосстановления путем:

- установления требования о переводе лесных земель в нелесные для осуществления таких видов использования лесов, как геологическое изучение недр, разведка полезных ископаемых, переработка древесины и иных лесных ресурсов, ведение сельского хозяйства, в случае отсутствия возможности восстановления лесных ресурсов на данных землях;

- установления требования о переводе земельных участков из состава земель лесного фонда, на которых произрастают леса вне зависимости от их целевого назначения, в земли иных категорий для использования в целях строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов, а также для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, добычи полезных ископаемых<sup>83</sup>;

- восстановить в качестве объекта государственной экологической экспертизы материалы обоснования перевода земель лесного фонда в земли иных категорий<sup>84</sup>.

В результате естественных биологических процессов, происходящих на нелесных землях, существует вероятность *изменения* их характеристик, а также таксационных характеристик произрастающей на них растительности, которые позволяют отнести указанные земли к лесным землям. В связи с чем целесообразным представляется предусмотреть в земельном законодательстве возможность перевода нелесных земель в лесные земли.

Выводы:

1. Дифференциация земель (государственного) лесного фонда на лесные и нелесные земли обусловлена принятием Основ земельного законодательства СССР 1968 года, которыми впервые формально разграничено правовое регулирование земель государственного лесного фонда и лесов, а также Основ лесного законодательства 1977 года, определивших структуру земель государственного лесного фонда, которая закреплена в действующем законодательстве.

---

<sup>83</sup> Указанные положения не распространяются на искусственные земельные участки, не введенные в эксплуатацию на землях лесного фонда, поскольку разрешение на ввод указанных искусственно созданных земельных участков в эксплуатацию будет являться переводом земель лесного фонда, занятых водным объектом, в земли категории, указанной в разрешении на создание искусственного земельного участка на водном объекте (ст. 14 Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 16 декабря 2019 г.) // РГ. 2011. № 159).

<sup>84</sup> Вопрос рассмотрен подробнее в § 2 главы III настоящего исследования.

2. Понятие земель лесного фонда в ЗК РФ и ЛК РФ определяется через структуру таких земель, которую составляют лесные и нелесные земли.

Перечни видов лесных и нелесных земель, закрепленные в ЛК РФ, не ограничены, а определения их подвидов в федеральных законах отсутствуют, за исключением лесных земель, на которых расположены леса. Однако существующее определение понятия «лес», закрепленное в ст. 5 ЛК РФ, не позволяет идентифицировать лесные земли с произрастающими на них лесами, среди иных земель, в том числе предназначенных для лесовосстановления лесных земель и нелесных земель. В связи с этим лесные земли необходимо детерминировать через лесные насаждения, определение которых следует предусмотреть в ЛК РФ.

2.1. К нелесным землям подзаконным нормативным правовым актом отнесены земли, на которых расположены объекты, правовой режим которых не соответствует целевому назначению земель лесного фонда, предназначенных для использования в качестве средства производства в лесном хозяйстве, а также исключает самостоятельность (уникальность) нелесных земель, как земель, входящих в состав земель лесного фонда. В связи с этим необходимо:

- переводить нелесные земли, на которых расположены болота, оздоровительные учреждения (усадыбы), населенные пункты, линейные объекты, в земли иных соответствующих категорий – в земли водного фонда, особо охраняемых территорий, земли населенных пунктов, земли промышленности и иного специального назначения

- предусмотреть в водном законодательстве определение понятия «болото», установить в качестве *критерия* отнесения земель, на которых расположены болота, к нелесным землям – *отсутствие* сведений о болоте как о водном объекте в государственном водном реестре, конкретизировать порядок проведения почвенных исследований при проведении лесоустройства, установить требование о переводе нелесных земель в земли водного фонда при выявлении водных объектов в рамках лесоустройства;

2.2. В ст.6.1 ЛК РФ необходимо закрепить исчерпывающие перечни видов лесных и нелесных земель. Для этого предлагается изложить части 2 и 3 ст. 6.1 ЛК РФ в следующей редакции:

«2. К лесным землям относятся земли, покрытые лесными насаждениями, и не покрытые лесными насаждениями земли, предназначенные для лесовосстановления (несомкнувшиеся лесные культуры, естественные редины, питомники и лесные плантации, гари, погибшие лесные насаждения, вырубки, прогалины).

3. К нелесным землям должны быть отнесены земли, непригодные для использования в целях лесоразведения и лесовосстановления (гольцы, скалы, пески, безлесные крутые склоны, каменистые россыпи), а также пастбища, участки осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, болота, не учтенные в качестве водных объектов в соответствии с водным законодательством, а также земли, на которых расположены объекты лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры.».

3. В законодательстве разграничение правового режима лесных и нелесных земель имеет формальный характер. Правовой режим лесных земель, как земель, предназначенных для восстановления лесной растительности, или на которых такая растительность произрастает, не меняется при использовании их не по целевому назначению.

Для обеспечения наиболее эффективного использования земельных участков из состава лесных земель, сохранения произрастающих на них лесов необходимо конкретизировать правовой режим лесных и нелесных земель:

- критериями разграничения лесных земель и нелесных земель в составе земель лесного фонда следует признать *наличие (или отсутствие)* на этих землях лесных ресурсов – древесных, недревесных, пищевых ресурсов, лекарственных растений, имеющих хозяйственное значение, а также наличие (или отсутствие) одновременно условий о возможности восстановления лесных ресурсов на данных землях и реализации их восстановления;



- установить требования о переводе лесных земель в нелесные для осуществления таких видов использования лесов, как геологическое изучение недр, разведка полезных ископаемых, переработка древесины и иных лесных ресурсов, ведение сельского хозяйства, в случае отсутствия возможности восстановления лесных ресурсов на данных землях в результате использования;

- предусмотреть возможности использования лесных земель в целях строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов, а также для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, добычи полезных ископаемых – только после их перевода в земли иных категорий;

- введения возможности перевода нелесных земель в лесные по результатам лесоустройства (при наличии у участков нелесных земель признаков лесных земель).

### **§ 3. Понятие правового режима земель лесного фонда**

Понятие правового режима земель лесного фонда является теоретическим и основывается на общем для всех категорий земель понятии «правовой режим земель». Определение указанного понятия базируется, в свою очередь, на выработанных в теории права двух основных подходах к определению понятия «правовой режим»<sup>85</sup>.

Одним из представителей традиционного (или «динамического») подхода к пониманию содержания правового режима является С.С. Алексеев, который указанное понятие определял, как «порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также

---

<sup>85</sup> См., например, Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (87). С.26-31.; Демина М.А. Категория «правовой режим»: теоретические подходы к понятию // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 3. Панченко В.Ю., Пикунев И.В. Реалистическое понимание правовых режимов: к постановке проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С.15-19.

позитивных обязываний, создающих особую направленность регулирования»<sup>86</sup>. Автор рассматривал правовой режим как «право в действии», а правовые средства как инструменты оптимального решения социальных задач, имеющие функциональное предназначение. С.С. Алексеев определял правовые средства в качестве объективированных субстанциональных правовых явлений, обладающих фиксированными свойствами, позволяющими реализовать потенциал и силу права, совпадающих или нет «с традиционно выделяемыми в юридической науке феноменами», как «фрагменты правовой действительности, рассматриваемые под углом зрения их роли...как инструментов юридического воздействия»<sup>87</sup>.

Представителем второго («статического») подхода к пониманию указанной категории считают Л.А. Морозову, которая предлагала под указанным понятием понимать «результат регулятивного воздействия на общественные системы (определённого набора) юридических средств, присущих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса общественных отношений»<sup>88</sup>.

Первый подход к определению правового режима представляется более обоснованным и приемлемым для целей настоящего исследования, поскольку позволяет разграничить данное понятие с правовым регулированием<sup>89</sup>. Многие из современных исследователей в области теории права склоняются к первому подходу<sup>90</sup>. Например, Г.С. Беляева, ссылаясь на Н.И. Матузова и А.В. Малько, отмечает, что «правовой режим «призван обеспечить наступление желаемого социального эффекта», а не стать им»<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. - М.: «Юридическая литература». 1989. С. 184-205.

<sup>87</sup> Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК. 1995. С. 247.

<sup>88</sup> Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. - М.: «Юридическая литература», 1985. С. 123.

<sup>89</sup> Понятие «правовое регулирование» и его соотношение с понятием «правовой режим» рассмотрены в работах теоретиков права. См., например, Ляковский И.И. Правовой режим как элемент правового регулирования // Вестник Полоцкого государственного университета. 2016. № 13. С.138-146.; Грозина Е.В. Правовой режим и правовое регулирование // Вестник Восточно- Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2017. №4 (83). С.211-216.

<sup>90</sup> См., например, Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1 (212). С. 17-18.; Беляева Г.С. Там же; Демина М.А. Там же.

<sup>91</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Там же.; Беляева Г.С. Там же

Интерес представляет проведенное Э.К. Утяшовым исследование вопроса о содержании правового режима, в котором сопоставляет определения данного понятия, принятые в различных отраслях юридических наук. Как указывает данный автор, в земельном праве, наряду с конституционным и административным правом, указанное понятие применяется наиболее часто (по сравнению с гражданским или уголовным)<sup>92</sup>. Приводя принятое в науке уголовно-исполнительного права определение правового режима, как совокупности правил поведения и как системы мер, используемых для достижения поставленных целей<sup>93</sup>, Э.К. Утяшов сопоставляет его с определением понятия правового режима в науке земельного права и определением *специального режима*, используемого в науке конституционного права, как особого порядка деятельности публичных структур, общественных институтов, жизни граждан, при котором, перераспределяются полномочия органов власти и управления, ограничиваются права и свободы граждан, возлагаются дополнительные обязанности на юридических и физических лиц. По результатам указанных сопоставлений Э.К. Утяшов отмечает, что существующие в различных отраслях юридических наук взгляды на содержание и природу понятия «правовой режим» не всегда однозначны, а иногда противоположны<sup>94</sup>.

Из этого следует, что универсальное определение понятия «правовой режим» для отраслей различных правовых наук отсутствует в связи с присущими им различиями в предмете, иными особенностями той или иной отрасли науки.

Понятие «правовой режим земель» впервые было введено И.И. Евтихеевым, который разрабатывал тему единого государственного земельного фонда еще в начале прошлого века. Он писал, что при государственной собственности на землю, как едином правовом основании,

---

<sup>92</sup> Утяшов Э.К. Правовые режимы: понятие, признаки, структура, методы правового регулирования // Политика и право. 2014. № 2 (170). С. 252-259.

<sup>93</sup> Наташев А.Е., Стручков Н.А. Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967. С. 93.

<sup>94</sup> Утяшов Э.К. Там же.

для отдельных разрядов земель существуют различные земельные режимы – определенные права и обязанности органов земельного управления в отношении таких земель<sup>95</sup>.

В последующем в науке земельного права о содержании понятия правового режима земель было высказано множество точек зрения, в связи с чем данное понятие получало иное наполнение<sup>96</sup>. Однако классическое понимание данной категории сформулировал Н.И. Краснов. Он полагал, что необходимо выделять *общий правовой режим для всех земель*, который должен быть противопоставлен режиму иных природных ресурсов, а также *правовой режим отдельной категории земель*. Правовой режим земель, по мнению ученого, должен являть собой обобщение правовой характеристики земли как объекта права, определяющее круг важнейших правоотношений, складывающихся по поводу земли<sup>97</sup>.

Представление правовой доктрины о том, какие правоотношения по поводу земли должны входить в круг «наиболее значимых», менялось с течением времени в связи с преобразованием общественного и политического строя, изменением правовых реалий – законодательного регулирования имущественных отношений, в том числе, отношений собственности на землю.

В современной правовой доктрине земельного права понятие «правовой режим земель» понимается по-разному. А.К. Голиченков определяет указанное понятие как систему элементов, включающую принципы, распространяющиеся на правовые нормы, регулирующие использование и охрану земель определенной категории, субъектов прав на землю определённой категории, порядок возникновения и прекращения прав и обязанностей указанных субъектов, а также санкции за нарушение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или

---

<sup>95</sup> Евтихеев И.И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки, 1929. С. 1

<sup>96</sup> См., напр.: Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958; Право землепользования в СССР и его виды / Отв. ред. Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов. М., 1964.

<sup>97</sup> Аксененок Г. А., Краснов Н. И., Иконичкая И. А. и др. Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 21.

иной категории<sup>98</sup>. В своих трудах С.А. Боголюбов рассматривает указанное понятие как «совокупность всех позитивно установленных правовых предписаний, объединяющих всю совокупность прав, обязанностей, дозволений и запретов безотносительно к личности субъектов, которым они принадлежат или адресованы»<sup>99</sup>. О.И. Крассов характеризовал данное понятие как совокупность правовых способов и инструментов, которые определяют содержание земельных отношений, прав и обязанностей лиц в целях обеспечения рационального использования и охраны земель<sup>100</sup>. Представляется, что определения, сформулированные А.К. Голиченковым, О.И. Крассовым, в большей степени соответствуют «динамическому» подходу к определению правового режима.

К инструментам определения правового режима земель в доктрине земельного права относят нормы, в том числе устанавливающие принадлежность земель к определенной категории, оборотоспособность земель, специальные требования по их охране и защите (обязанность проведения рекультивации земель, восстановления их плодородия), иные нормы<sup>101</sup>.

Включение правовых норм об особенностях оборота земельных участков в понятие «правовой режим земель» представляется обоснованным в тех случаях, когда особенности оборота связаны с принадлежностью земельных участков к определенной категории земель, а не с наличием на указанных участках специальных объектов (например, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации) или с определенными свойствами (качествами) земельных участков (например, загрязненные опасными отходами земельные участки) ввиду различий содержания правового режима земель и земельных участков.

---

<sup>98</sup> Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М., 2008. С. 263.

<sup>99</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М., 2002. С. 104.

<sup>100</sup> Крассов О.И. Земельное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2016. С. 286.

<sup>101</sup> См., например, Мартынов А.С. Проблемы правового регулирования категорий «Целевое назначение» и «разрешённое использование» // Сибирский юридический вестник. 2012. № 3(58). С.48-54; Маланина Е.Н. Правовой режим как основание деления земель на категории // Актуальные проблемы цивилистической науки. Вестник Омского юридического института. 2011. № 2 (15). С.48-51, др.

Некоторые авторы в качестве элемента понятия «правовой режим земель» выделяют *юридические средства*, например, управление в сфере использования и охраны земель<sup>102</sup>.

Действующее законодательство не предусматривает определение понятия «правовой режим земель», но указывает на основной инструмент, с помощью которого его можно установить – принадлежность земель к определенной категории по целевому назначению. В.В. Петров определял категорию земель как «группирование земельных участков, площадей по... устойчивым признакам, которые в совокупности определяют правовой режим земли данной категории». Ученый отмечал значение целевого назначения земельных участков для распределения земельного фонда по категориям<sup>103</sup>.

Законодательство исходит из обязательности отнесения земель и земельных участков в их составе к определенной категории<sup>104</sup>. Потребность в установлении категории земель и определении принадлежности к определенной категории земель конкретного земельного участка возникает при необходимости их использования. Вместе с тем, правовой режим земель и правовой режим земельных участков одной и той же категории не являются тождественными.

Как подчеркивал О.И. Крассов, практическое значение понятия правового режима земель заключается в определении порядка использования и охраны земель той или иной категории, установлении содержания права собственности в отношении определенной категории земель, пользования землями на основании титулов, специфике управления в сфере использования и охраны земель<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Болтанова Е.С. Элементы правового режима земель // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 2. С.61.

<sup>103</sup> Земельное право России. Учебник / Под ред. В.В. Петрова. М., 1997. С. 141.

<sup>104</sup> См. подробнее п.1 с.14 Закона о переводе земель.

<sup>105</sup> Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 20 - 24.

На основании рассмотренных теоретических позиций и положений законодательства представляется возможным выделить характерные черты правового режима земель лесного фонда<sup>106</sup>.

*1. Неоднородность целевого назначения земель лесного фонда.*

Земли лесного фонда являются пространственным базисом, на которых расположены леса (лесные насаждения). Некоторые особенности правового режима земель лесного фонда, о которых идет речь далее в тексте работы (ограничение в обороте, др.), predetermined целями обеспечения охраны и рационального использования, произрастающих на них лесов с учетом их глобального экологического и экономического значения. Земли лесного фонда как пространственный базис необходимы для использования лесных ресурсов.

Указанные земли также могут выступать в качестве средства производства ввиду присущей им естественной производительной способности<sup>107</sup>. Способность земель лесного фонда выступать в качестве самостоятельного средства производства обусловлена плодородием почв, которые на них расположены<sup>108</sup>.

Хотя в законодательстве отсутствует специальная норма, указывающая на целевое назначение земель лесного фонда, из общих положений ЗК РФ следует, что правовое регулирование отношений в сфере использования и

---

<sup>106</sup> См. также по данному вопросу: Ковыршина Е.И. Понятие правового режима земель лесного фонда // Пробелы в российском законодательстве. 2020. № 7. – С. 98-103.

<sup>107</sup> Голиченков А. К., Волков Г. А., Колотинская Е. Н. Земельное право России. Учебник по специальности Правоведение / Под ред. Петрова В.В. М., 1995. С. 5-6.

<sup>108</sup> В связи с этим необходимо отметить, что при колоссальных площадях, занятых лесами и масштабах ведения лесного хозяйства действующее законодательство фрагментарно регулирует отношения в сфере обеспечения плодородия земель лесного фонда и его воспроизводства. Регулирование указанных отношений ограничено несколькими положениями лесного законодательства о необходимости проведения рекультивации земель (в частности, при создании объектов (не) связанных с лесной инфраструктурой, в рамках мероприятий, направленных на улучшение земель и охране почв от нефтяного загрязнения и различных видов негативного воздействия). Предусмотренные земельным законодательством общие требования об охране земель (обязанность рекультивации земель, недопущение существенного снижения плодородия земель) не учитывают особенности правового режима земель лесного фонда, связанные с произрастанием на них лесов (статьи 13, 21, 60.1, 60.12 ЛК РФ, ст. 13 ЗК РФ). В то же время в отношении обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, которые являются средством производства в сельском хозяйстве, действует специальный закон.

Земли лесного фонда как средство производства в лесном хозяйстве должны быть обеспечены законодательными требованиями об их охране, воспроизводстве и поддержании плодородия их почв. В связи с чем представляется целесообразным дополнить земельное и лесное законодательство соответствующими нормами, которые будут направлены на обеспечение и повышение плодородия земель лесного фонда.

охраны земель осуществляется, исходя из представлений о земле, в том числе, как о природном ресурсе, который реализуется как средство производства в лесном хозяйстве и основа осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации. Установлен приоритет охраны земель в качестве средства производства, в том числе, в лесном хозяйстве перед иными способами использования земель (пп.1, 2 п.1 ст.1 ЗК РФ).

При этом в лесном и в земельном законодательстве понятие «лесное хозяйство» не раскрывается. До 01.01.2019 в ЗК РФ понятие «лесное хозяйство» упоминалось в определении земель лесного фонда, к которым относились лесные земли (покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли. Однако определение рассматриваемого понятия в ЗК РФ не было приведено (и не приводится).

Упомянутые выше положения ст.1 ЗК РФ обусловлены содержанием норм действовавшего ранее ЛК РФ 1997 года. Им было установлено, что лесной фонд (леса и земли лесного фонда), а также участки лесного фонда признавались основным средством производства в лесном хозяйстве. В Лесном кодексе РФ 1997 года в разделе, посвященном государственному управлению в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, содержалась глава об организации лесного хозяйства. Цели ведения лесного хозяйства (сохранение и усиление средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных природных свойств лесов в интересах охраны здоровья человека; многоцелевое, непрерывное, неистощительное пользование лесным фондом для удовлетворения потребностей общества и отдельных граждан в древесине и других лесных ресурсах и др. (ст. 54) пересекаются с целями освоения лесов, установленными ст.12 ЛК РФ (обеспечение их многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования, развитие лесной промышленности; устойчивое, максимально эффективное получение высококачественной древесины, иных лесных ресурсов, продуктов их



переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов; сохранение полезных функций защитных лесов с их одновременным использованием при условии, если это использование совместимо с целевым назначением лесов и выполняемыми ими полезными функциями).

Из анализа положений ст.54 ЛК РФ 1997 года и ст.12 ЛК РФ следует, что понятие «ведение лесного хозяйства» близко по значению с понятием «освоение лесов» (его определение также отсутствует в действующем законодательстве). Однако указанные понятия нельзя признать тождественными, поскольку освоение лесов предполагает, в первую очередь, использование лесов, их полезных свойств, а ведение лесного хозяйства – реализацию комплекса мероприятий, направленных, в первоочередном порядке на обеспечение сохранения и усиления полезных природных свойств лесов, а, во вторую очередь – их многоцелевого, неистощительного использования, а также рационального использования земель лесного фонда.

При сопоставлении данных понятий А.П. Анисимов указывает на их различную смысловую нагрузку и отмечает, что с заменой понятия «ведение лесного хозяйства» на «освоение» произошла смена роли государства как хозяина леса и лесных ресурсов на роль организатора использования лесных ресурсов<sup>109</sup>.

Поскольку из положений ЗК РФ следует, что основным целевым назначением категории земель лесного фонда является использование в качестве средства производства в лесном хозяйстве в настоящей работе будет использоваться термин «ведение лесного хозяйства» для обозначения целевого назначения земель лесного фонда.

Целевое назначение земель лесного фонда не ограничивается перечисленными целями использования. Земли лесного фонда могут быть использованы для осуществления хозяйственной и иной деятельности, не связанной с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства

---

<sup>109</sup> Анисимов А.П. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

(строительство, эксплуатация линейных сооружений, гидротехнических сооружений и др.).

Таким образом, первой особенностью правового режима земель лесного фонда является неоднородность целевого назначения таких земель, которые предназначены не только для использования лесных ресурсов и обеспечения охраны, защиты и воспроизводства произрастающих на них лесов, но и для осуществления видов хозяйственной и иной деятельности, не связанной с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства.

*2. Отсутствие общности правового регулирования использования и охраны земель лесного фонда и произрастающих на них лесов (лесных насаждений), необходимой в силу естественной биологической взаимосвязи этих компонентов природной среды.* Земли данной категории составляют 96% от общей площади покрытых лесами земель<sup>110</sup>. В связи с этим земли лесного фонда являются пространственным базисом, на котором расположены леса и в границах которого осуществляется пользование лесами и обеспечивается их охрана.

Леса (лесные насаждения) и земли, на которых они произрастают, не изолированы, существуют в естественном биологическом единстве, оказывают взаимовлияние, а правовой режим земель лесного фонда также зависит и определяется правовым режимом лесов, произрастающих на таких землях. Вместе с тем земли лесного фонда и произрастающие на них леса являются объектами регулирования различных отношений – земельных и лесных, соответственно. В отличие от положений утратившего силу ЛК 1997 года нормами ЛК РФ земли лесного фонда не включены в понятие лес, как его

---

<sup>110</sup> Согласно открытым статистическим данным Федерального агентства лесного хозяйства России по состоянию на 01.10.2019 площадь покрытых лесами (лесной растительностью) земель равна 795 млн. га, что составляет практически 47 % площади России. При этом площадь земель лесного фонда составляет 1 146,1 млн. га, из которых покрытых лесом (лесной растительностью) – 766,6 млн. га, что составляет 96% от общей площади покрытых лесами земель России. Источники: Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства России. Открытые данные // [Электронный ресурс]. URL: <http://rosleshoz.gov.ru/opendata/7705598840-ForestFund> (дата обращения: 12 июня 2019 г.); Лесное хозяйство России: обзор на начало 2017 года. Подготовлено по материалам Минпромторга РФ // [Электронный ресурс]. URL: <https://proderevo.net/industries/forestry/lesnoe-khozyajstvo-rossii-obzor-na-nachalo-2017-goda.htm>. (дата обращения: 12 декабря 2019 г.).

естественная биологическая составляющая, земельные участки из состава таких земель не признаются объектами лесных отношений.

*3. Форма собственности на земли лесного фонда.* Согласно Закону о введении в действие ЛК РФ на земли лесного фонда установлена федеральная собственность.

В состав земель лесного фонда включены лесные земли, предназначенные для лесовосстановления и на которых произрастает лес (лесная растительность), а также используемые для освоения лесов и неудобные для использования нелесные земли<sup>111</sup>. Все эти земли составляют основную часть общегосударственного земельного фонда и находятся в собственности Российской Федерации. Такое положение направлено на обеспечение наиболее рационального использования и охраны лесов (лесной растительности), расположенных на землях этой категории. Особое значение федеральной собственности на земли лесного фонда подчеркивает Р.В. Блинников, указывая, что она является предпосылкой эффективного управления системой лесосбережения и разработки лесных ресурсов<sup>112</sup>.

Полномочия Российской Федерации как особого субъекта отношений собственности на земли лесного фонда реализуются посредством передачи органам государственной власти субъектов РФ полномочий по распоряжению такими землями<sup>113</sup>.

*4. Ограничение земель лесного фонда в обороте.* Указанная особенность обусловлена федеральной собственностью на земли лесного фонда. В законодательстве установлено, что ограниченными в обороте являются земельные участки из состава земель лесного фонда (ст.27 ЗК РФ), но не земли лесного фонда. Вместе с тем, именно факт нахождения земельного участка на землях лесного фонда обуславливает его ограничение в обороте, то есть все

---

<sup>111</sup> Вопросу о составе земель лесного фонда посвящен § 2 главы I настоящей работы.

<sup>112</sup> Р.В. Блинников в своей кандидатской диссертации «Правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации» обосновывает принцип неизбылемости отнесение лесного фонда к объектам федеральной собственности как необходимым условием обеспечения рационального использования и охраны лесов и земель лесного фонда. Правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 16.

<sup>113</sup> Специфике права собственности на земли лесного фонда посвящен § 3 главы II настоящего исследования.

образованные на землях лесного фонда земельные участки будут ограниченными в обороте. Поэтому ограничение в обороте является особенностью не только правового режима земельных участков из состава земель лесного фонда, но и земель лесного фонда.

*5. Дифференциация режима использования лесных земель, на которых расположены защитные и эксплуатационные леса.* В отношении лесных земель, на которых произрастают защитные леса, установлены запреты и ограничения по их использованию (запрет по созданию на таких землях лесоперерабатывающей инфраструктуры, ограничение на проведение сплошных рубок, иные). В то же время в отношении земель, на которых расположены эксплуатационные леса, указанные запреты и ограничения не распространяются, на таких землях могут осуществляться любые виды использования лесов (в том числе те виды использования, при которых используются земли как пространственный базис, а произрастающие на них леса подлежат вырубке).

*6. Отсутствие принципиальных различий между правовым режимом лесных и нелесных земель.* Различия между правовым режимом лесных и нелесных земель сведены к минимуму и заключаются в особенностях использования и охраны лесных земель, на которых произрастают защитные леса<sup>114</sup>.

*7. Осуществление ряда специальных функций государственного управления в сфере использования и охраны таких земель* (лесоустройство, ведение государственного лесного реестра и других)<sup>115</sup>.

На землях лесного фонда проводится лесоустройство, в рамках которого осуществляется проектирование лесничеств (основных территориальных единиц управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов). Лесничества, в свою очередь, определяют границы

---

<sup>114</sup> Указанный вопрос подробнее рассмотрен в § 2 главы I настоящей работы.

<sup>115</sup> Вопросам осуществления специальных функций управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда посвящен § 2 главы III настоящей работы.

земель лесного фонда. В результате лесоустройства устанавливаются границы лесов, их территории делятся на участковые лесничества, определяется квартальная сеть лесничеств. Лесоустройство является основой проектирования лесных участков (земельных участков в границах земель лесного фонда)<sup>116</sup>.

Ведение Государственного лесного реестра (далее - ГЛР) – еще одна специальная функция управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда. ГЛР представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, а также информации о землях лесного фонда (лесных и нелесных), о земельных участках из их состава, о лесничествах и иные сведения.

8. *Наличие специальных оснований перевода земельных участков из состава земель лесного фонда, на которых расположены защитные леса, в земли иных категорий.* Указанными основаниями в соответствии с Законом о переводе земель являются организация ООПТ, установление или изменения границы населенного пункта, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов, а также создание туристско-рекреационных особых экономических зон.

9. *Освобождение от обложения земельным налогом земельных участков из состава земель лесного фонда.* Согласно п.2 ст. 389 НК РФ земельные участки из состава земель лесного фонда не признаются объектом налогообложения. Для исключения таких земельных участков из объектов налогообложения по земельному налогу, согласно письму Минэкономразвития от 13.03.2007 № Д08-840, достаточно подтвердить его принадлежность к данной категории земель<sup>117</sup>. Представляется, что данную

---

<sup>116</sup> Вопросы проведения лесоустройства на землях лесного фонда рассмотрены подробнее в § 2 главы III настоящей работы.

<sup>117</sup> Письмо ФНС РФ от 4 мая 2008 г. № ШС-6-3/330 «О земельном налоге» // СПС «КонсультантПлюс».

черту правового режима можно отнести как к *особенностям правового режима земель лесного фонда*, так и к особенностям правового режима земельных участков из их состава.

Из вышеизложенного следует, что правовой режим земель определяется целями обеспечения охраны и защиты произрастающих на таких землях лесов, их важнейшего значения как природного объекта и природного ресурса.

В то же время, изменение правового режима земель лесного фонда может отражаться на состоянии лесов. В связи с этим справедливо замечание В.Н. Харькова о том, что какие-либо изменения в регулировании земельных отношений должны рассматриваться в совокупности с ожидаемыми результатами их реализации в системе отношений по обеспечению рационального использования природного ресурса и его охраны как компонента природной среды<sup>118</sup>.

Выводы:

1. Правовой режим земель лесного фонда можно определить как особый порядок регулирования, представляющий собой комплекс правовых средств, которые 1) *обусловлены* отношениями собственности на земли лесного фонда и земельные участки из их состава; 2) *имеют выражение* в установлении целевого назначения земель лесного фонда, разрешенного использования земельных участков из их состава, порядка использования и охраны земель лесного фонда с учетом наличия (отсутствия) на них лесных насаждений, а также в определении возможности их вовлечения в оборот; 3) *определяют* специфику направленности реализации государственного управления в сфере использования и охраны земель данной категории, прав и обязанностей лиц, использующих земельные участки из состава земель лесного фонда.

2. К особенностям правового режима земель лесного фонда относятся следующие:

---

<sup>118</sup> Харьков В.Н. Конституционное значение принципа деления земель на категории по целевому назначению // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 25 - 27.

- неоднородность целевого назначения земель лесного фонда, которые предназначены не только для использования лесных ресурсов и обеспечения охраны, защиты и воспроизводства произрастающих на них лесов, но и для осуществления видов хозяйственной и иной деятельности, не связанной с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства;

- отсутствие общности правового регулирования использования и охраны земель и произрастающих на них лесов (лесных насаждений), необходимой в силу естественной биологической взаимосвязи этих компонентов природной среды;

- нахождение земель лесного фонда в собственности Российской Федерации;

- ограничение земель лесного фонда в обороте;

- дифференцированный режим использования лесных земель, на которых расположены защитные и эксплуатационные леса;

- отсутствие различий в правовых режимах лесных и нелесных земель, входящих в состав земель лесного фонда;

- осуществление ряда специальных функций государственного управления в отношении земель данной категории (лесоустройства, ведения государственного лесного реестра и других);

- условия перевода земельных участков из состава земель лесного фонда, на которых расположены защитные леса, в земли иных категорий (наличие специальных оснований перевода);

- освобождение от обложения земельным налогом земельных участков из состава земель лесного фонда.

## **ГЛАВА II. ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛЯМИ ЛЕСНОГО ФОНДА**

### **§ 1. Земельный участок из состава земель лесного фонда как объект пользования**

Исходя из положений земельного и лесного законодательства, объектами отношений по использованию<sup>119</sup> земель лесного фонда могут являться земельные участки, их части. Земли лесного фонда не рассматриваются в лесном и земельном законодательстве в качестве самостоятельного объекта отношений по использованию<sup>120</sup>. В основном объектами указанных отношений выступают земельные участки. Части земельных участков из состава земель лесного фонда становятся объектами отношений по использованию, например, в случае их образования и предоставления для размещения линейных объектов и сооружений, выполнения работ по добыче полезных ископаемых (ч.11 ст.4.2 Закона о введении в действие ЛК РФ).

На земельные участки из состава земель лесного фонда распространяются общие положения об использовании, установленные земельным законодательством в отношении земельных участков.

В соответствии с п.3 ст.6 ЗК РФ земельный участок – это часть земной поверхности, обладающая характеристиками, позволяющими определить ее в

---

земельном законодательстве в основном употребляется формулировка «использование земель». Так, в доктрине земельного права различают употребление терминов «пользование» и «использование» в отношении объектов земельных отношений. А.К. Голиченков отмечает, что круг отношений по использованию земли шире, чем круг отношений пользования земельным участком, поскольку отношения по использованию земли предполагают получение гражданами различными способами пользы от земли для удовлетворения своих материальных и иных потребностей граждан в рамках общего природопользования (например, сбор недревесных лесных ресурсов) (Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс»). В настоящем параграфе будут рассматриваться вопросы пользования земельными участками из состава земель лесного фонда, а также лесными участками, что предопределено целями более узкого исследования правового регулирования использования таких участков и выявления их различий с лесными участками.

<sup>120</sup> Земля, согласно ст.1 ЗК РФ, используется и охраняется как средство производства в сельском и лесном хозяйстве. В связи с этим О.И. Крассов и А.К. Голиченков в своих трудах отмечали, что земля, выступая как природный объект и природный ресурс, рассматривается в качестве объекта использования в отношениях по использованию и охране земель как средства производства и как пространственной базиса (См. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. С.82; Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. С. 447).



качестве индивидуально определенной вещи. Земельный участок признается объектом права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю и является недвижимой вещью.

Образование земельного участка, в том числе из состава земель лесного фонда, необходимо для его идентификации и оформления прав с целью дальнейшего использования. В связи с этим следует согласиться с позицией О.И. Крассова о том, что использование земельных участков является конечной целью их оборота и установления прав на земельные участки<sup>121</sup>. Однако, имея правовой режим недвижимой вещи и объекта использования, земельный участок не перестает быть частью природной среды. Как отмечает Н.Г. Нарышева, земельный участок не утрачивает признаки и функции природного ресурса и природного объекта (которыми обладает земля)<sup>122</sup>. В связи с этим извлечение полезных свойств земельного участка должно осуществляться исходя из требований и земельного, и гражданского, и иного специального законодательства (например, лесного).

Земельное законодательство определяет общие положения об использовании земельных участков вне зависимости от категории земель, на которой они расположены. Земельный кодекс РФ закрепляет приоритетное значение охраны земель и земельных участков как средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием в качестве недвижимого имущества, устанавливает принцип свободного владения, пользования и распоряжения землей собственниками земельных участков при условии, что это не наносит ущерб окружающей среде (ст.1). Из положений ЗК РФ следует, что использование земель и земельных участков должно осуществляться в соответствии с установленным для них целевым назначением и видами разрешенного использования (ст.7 ЗК РФ).

---

<sup>121</sup>Крассов О.И. Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // Экологическое право. 2012. № 5. С.7-14.

<sup>122</sup>Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 35-41.

Земельным законодательством установлены специальные положения об особенностях использования земельных участков из состава земель отдельных категорий. Однако в отношении земельных участков из состава земель лесного фонда указанные положения практически отсутствуют.

Понятие «земельный участок из состава земель лесного фонда» используется в п. 3 ст. 39.1 ЗК РФ об основаниях возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в пп. 2 п. 2 ст. 39.30 ЗК РФ о подлежащих передаче в муниципальную собственность или собственность субъектов РФ земельных участках, в ст. 11 Закона о переводе земель об особенностях перевода земель лесного фонда и земельных участков из их состава в земли иных категорий и в некоторых других нормах.

Единственной нормой, в которой регулируются вопросы пользования земельным участком из состава земель лесного фонда, является норма п. 2 ст. 24 ЗК РФ о безвозмездном пользовании земельными участками, предоставленными в форме служебного земельного надела<sup>123</sup>.

Исходя из смысла п. 2 ст. 101 ЗК РФ, порядок использования земельных участков из состава земель лесного фонда должен устанавливаться ЗК РФ и ЛК РФ, однако в ЛК РФ закреплены правила использования только лесных участков, порядок использования земельных участков из состава земель лесного фонда в ЛК РФ не предусмотрен (в его тексте вообще не упоминается понятие «земельный участок из состава земель лесного фонда»). Следует обратить внимание на соотношение указанного понятия с понятием «лесной участок», поскольку оно не является очевидным<sup>124</sup>.

В законодательстве отсутствует определение понятия «земельный участок из состава земель лесного фонда», и для его понимания следует

---

<sup>123</sup> Вопрос о безвозмездном пользовании земельными участками из состава земель лесного фонда, предоставленными в форме служебных наделов, подробнее изложен в § 3 главы II настоящего исследования.

<sup>124</sup> См. также по данному вопросу: Ковыршина Е.И. Земельный участок из состава земель лесного фонда как объект использования // Пробелы в российском законодательстве. 2020. № 5. – С. 101-108.

исходить из нормы п.3 ст.6 ЗК РФ, содержащей определение понятия «земельный участок» (приведено выше).

Лесной участок, согласно ст. 7 ЛК РФ, это земельный участок, который расположен в границах лесничеств и образован в соответствии с требованиями земельного и лесного законодательства. Из указанного определения следует, что лесной участок является специфическим видом земельного участка, который должен быть расположен в границах лесничеств.

Согласно ст. 23 ЛК РФ, лесничества создаются не только на землях лесного фонда, но и на землях обороны и безопасности, на землях населенных пунктов, на землях ООПТ, если на них расположены леса. Поэтому особенности использования и охраны лесных участков должны определяться как общими положениями об использовании и охране лесных участков, установленными лесным законодательством, так и нормами, определяющими особенности правового режима категории земель, на которой расположены лесные участки. *В контексте соотношения понятий «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок» под последним в настоящей работе будет пониматься лесной участок, расположенный на землях лесного фонда.*

Поскольку границы земель лесного фонда определяются границами лесничества, то, исходя из определения лесного участка, любые земельные участки, образованные в границах земель лесного фонда, должны являться лесными участками.

Однако в нормах действующего законодательства наряду с понятием «лесной участок» используется понятие «земельный участок из состава земель лесного фонда». Например, в приведенных выше статьях ЗК РФ используется понятие «земельный участок из состава земель лесного фонда», а в п.2.1 ст.11.3 ЗК РФ об образовании земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, используется понятие «лесной участок». При этом он используется не в контексте образования лесных участков на основании проектной документации, а в связи с

образованием лесных участков в целях размещения линейных объектов на основании утвержденного проекта межевания территории.

Согласно действовавшей до 01.10.2015 редакции ст.7 ЛК РФ лесной участок мог быть образован исключительно в результате лесоустройства на основании проектной документации в порядке, установленном лесным законодательством. Разграничение между лесными и земельными участками можно было провести по способу их образования (поскольку лесные участки могли быть образованы исключительно в результате проектирования). После изменения редакции указанной статьи порядок образования лесных участков стал устанавливаться не только лесным, но и земельным законодательством.

С 01.09.2018 в ст.11.3 начал действовать п. 2.1, в соответствии с которым образование лесных участков стало возможным на основании проекта межевания территории без подготовки проектной документации лесного участка. В связи с этим было утрачено одно из существенных формальных отличий между понятиями «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок».

Непоследовательное (несистемное) использование указанных понятий в законодательстве не позволяет провести сущностные различия между ними.

В правовой литературе земельные и лесные участки рассматривают как объекты разных правоотношений<sup>125</sup>. В соответствии с указанным критерием земельные участки (в том числе из состава земель лесного фонда) являются объектами земельных отношений, т.е. отношений по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст.ст.3, 6 ЗК РФ), а лесные участки - объектами лесных отношений.

В отношении лесных участков указанное положение в лесном законодательстве прямо не закреплено. Единственным объектом лесных отношений в ЛК РФ признается лес (естественная экологическая система или

---

<sup>125</sup> См., например, Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. М., 2016. С.37.

природный ресурс). В связи с этим, как отмечает Н.Г. Жаворонкова, «возможность использования лесных участков определяется установлением видов использования лесов, а не лесных участков»<sup>126</sup>.

Несмотря на положения ЛК РФ лесные участки фактически являются объектами лесных отношений, то есть отношений в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения.

Лесной кодекс РФ в отличие от ранее действовавшего ЛК РФ 1997 года не включает в совокупное понятие «лес» земли, на которых произрастают леса, что и порождает противопоставление понятий «земельный участок» и «лесной участок». Представляется необходимым устранить пробел действующего ЛК РФ в части юридического определения понятия «лес» с включением в последнее земли (земель) как естественной составляющей биологического понятия «лес», а также уточнить в связи с этим отношения, которые регулируются лесным законодательством, дополнив их отношениями в области использования и охраны земель лесного фонда.

По вопросу о соотношении лесных и земельных участков имеется позиция Верховного Суда РФ. В его решении от 19.09.2007 № ГКПИ07-936 отмечено, что различия в правовой природе указанных участков заключаются в том, что *лесные участки имеют специальный правовой режим, определяемый лесным законодательством, ввиду жизненно важной многофункциональной роли лесов и их значимости для общества в целом, а также в том, что лесное законодательство базируется на иных основных принципах, чем земельное*<sup>127</sup>.

Так, например, лесным законодательством установлен принцип многоцелевого использования лесов (ст.1 ЛК РФ). Поскольку аналогичный принцип отсутствует в земельном законодательстве, в отношении земельных участков (в том числе из состава земель лесного фонда) и в отношении лесных

---

<sup>126</sup> Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 160 с. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>127</sup> Решение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № ГКПИ07-936 // СПС «КонсультантПлюс».

участков отсутствует единый подход в решении вопроса о возможности их многоцелевого использования<sup>128</sup>.

При сопоставлении понятий «земельный участок» и «лесной участок» О.И. Крассов одним из критериев их разграничения указывал наличие леса (лесных насаждений – *авт.*) на лесных участках<sup>129</sup>. Указанная позиция представляется дискуссионной, поскольку из нее следует, образование и предоставление лесных участков на землях лесного фонда возможно только при наличии на указанных землях лесных насаждений. Лесные насаждения являются одним из основных лесных ресурсов, произрастающих на землях лесного фонда, но не единственным.

На землях лесного фонда могут отсутствовать лесные насаждения, но произрастать иные лесные ресурсы (древесные, недревесные, пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения, имеющие хозяйственное значение). Поэтому лесные участки могут быть образованы и предоставлены для заготовки и сбора указанных лесных ресурсов, осуществления научно-исследовательской деятельности, для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений, создания лесных плантаций, их эксплуатации, а также для осуществления некоторых иных видов деятельности, связанных с ведением лесного хозяйства (переработкой древесины и иных лесных ресурсов). Использование земли, на которой расположены лесные ресурсы, в указанных случаях имеет вторичный (подчиненный) характер либо связано с осуществлением деятельности в сфере лесного хозяйства.

С наличием на землях лесного фонда лесных ресурсов связана возможность использования полезных свойств лесной среды. В связи с этим на землях лесного фонда осуществляется образование и предоставление лесных (не земельных) участков для использования в культурно-

---

<sup>128</sup> Вопрос о многоцелевом использовании земельных участков из состава земель лесного фонда подробнее рассмотрен в § 4 Главы 2 настоящей работы.

<sup>129</sup> Крассов О.И. Земельный участок - основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. 2011. № 4. С. 4 - 12.

оздоровительных, туристических и спортивных целях, в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Представляется, что при образовании лесных участков на землях лесного фонда пользование землей должно, в основном, иметь подчиненный характер (за исключением случаев, когда лесные участки образуются и предоставляются в целях, связанных с ведением лесного хозяйства).

В целях строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, добычи полезных ископаемых, строительства, эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских и речных портов, морских терминалов, причалов на землях лесного фонда образуются и предоставляются в соответствии с ЛК РФ *лесные участки*. Однако для использования в указанных целях должны формироваться и предоставляться *земельные участки* из состава земель лесного фонда, но не лесные участки. В указанных случаях лесные ресурсы, расположенные на землях лесного фонда, не используются, как правило, они подлежат уничтожению. Также приведенные выше цели использования земельных участков из состава земель лесного фонда не связаны с осуществлением деятельности в сфере лесного хозяйства.

В связи с этим образование и предоставление *земельных* участков из состава земель лесного фонда осуществляется при использовании земель лесного фонда как пространственного базиса в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства.

Таким образом, понятия «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок» не являются тождественными. Представляется, что их следует различать в зависимости от цели образования и предоставления. Если цель связана с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства – образуется лесной участок, если приоритетной целью образования и предоставления земельного участка, расположенного на землях лесного фонда, является использование его в качестве пространственного базиса, то предоставляется земельный участок из состава земель лесного фонда.

Из положений земельного законодательства следует, что использование земельных участков из состава земель лесного фонда регулируется ЗК РФ и лесным законодательством. В лесном законодательстве содержатся нормы об использовании только лесных участков (вне зависимости от категории земель, на которой они произрастают). Поэтому указанные нормы должны применяться к земельным участкам из состава земель лесного фонда с учетом особенностей правового режима земель лесного фонда.

Пользование земельными участками из состава земель лесного фонда должно осуществляться на основании общих правил о бережном и рациональном пользовании землей и природными ресурсами, которые установлены Конституцией РФ (ст.36, ст.58)<sup>130</sup>, а также на основании требований ЗК РФ об *использовании земельных участков в соответствии с их целевым назначением* способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (ст.42).

Следует обратить внимание на положение ст.42 ЗК РФ об использовании земельных участков в соответствии с целевым назначением. Понятие «целевое назначение земельного участка» в ЗК РФ не определено. В доктрине земельного и экологического права существуют различные подходы к определению данного понятия. В соответствии со словарем юридических терминов А.К. Голиченкова, целевое *использование* земельного участка совпадает с целевым назначением земель, которое является критерием подразделения земель на категории земель или критерием правомерности использования земельного участка при решении вопроса о принудительном прекращении права на него или привлечения к ответственности за нарушение земельного законодательства<sup>131</sup>. Н.Г. Нарышева связывает конкретное целевое

---

<sup>130</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СЗ. 2014. № 31.

<sup>131</sup> Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. С. 362.



назначение земельного участка и цель его предоставления с видом разрешенного использования земельного участка<sup>132</sup>.

В законодательстве не установлен способ определения целевого назначения земельных участков из состава земель лесного фонда. Вместе с тем, в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226 целевое назначение земельного участка определяется его принадлежностью к определённой категории земель<sup>133</sup>. Следовательно, целевое назначение земельных участков, образованных на землях лесного фонда (и земельного участка из состава земель лесного фонда, и лесного участка), должно определяться целевым назначением земель лесного фонда, которым в соответствии с пп.1. п.1 ст.1 ЗК РФ является ведение лесного хозяйства.

Однако из совокупного толкования положений ст.7 ЗК РФ о видах разрешенного использования земельных участков, ст.25 ЛК РФ о видах использования лесов, приказа Минприроды России от 27.02.2017 № 72, которым утвержден состав лесохозяйственных регламентов, можно сделать вывод о том, что *целевое назначение земельных участков, образованных на землях лесного фонда, может быть не связано с целевым назначением таких земель*, а определяется видами разрешенного использования, для которых осуществления которых указанные участки формируются и предоставляются. Указанное положение соответствует упомянутой ранее позиции Н.Г. Нарышевой о целевом назначении земельных участков, однако противоречит ст.42 ЗК РФ об использовании земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

Цели предоставления земельных участков из состава лесного фонда и лесных участков ограничены видами разрешенного использования земельных участков, которые могут быть установлены в соответствии с видами

---

<sup>132</sup> Нарышева Н.Г. Особенности применения инструментального метода в земельно-правовых исследованиях // Экологическое право. 2017. № 2. С. 15.

<sup>133</sup> Приказ Минэкономразвития России от 12 мая 2017 г. № 226 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017.

использования лесов, предусмотренными лесохозяйственным регламентом лесничества, в границах которого будут образованы соответствующие участки (ст.36 ГрК РФ, ст.10 Закона о регистрации недвижимости)<sup>134</sup>.

Анализируя земельный участок как объект использования, Г.Н. Эйриян отмечает, что «законодатель определяет пределы использования земельных участков, учитывая естественные свойства земли и экономический характер ее использования»<sup>135</sup>.

Лесохозяйственный регламент лесничества является документом, утверждаемым уполномоченным органом государственной власти в сфере лесных отношений, в котором определены «пределы использования» земельных участков из состава земель лесного фонда и лесных участков.

Виды использования лесов, предусмотренные лесохозяйственными регламентами лесничеств, устанавливаются с учетом следующих факторов: характеристики лесных или нелесных земель в границах лесничества, целевого назначения произрастающих в границах участковых лесничеств и лесных кварталов лесов<sup>136</sup>. Целевое назначение леса определяет возможность выбора того или иного вида использования лесов, предусмотренного ст.25 ЛК РФ, который, в свою очередь, определяет вид разрешенного использования земельного участка из состава земель лесного фонда.

Так, например, законодательством не предусмотрено ограничений по использованию земельных участков из состава земель лесного фонда, на которых расположены эксплуатационные леса (ст.117 ЛК РФ) и резервные леса, если использование земельного участка не предполагает рубку лесных насаждений (ст.118 ЛК РФ). Не допускается использование земельных участков из состава земель лесного фонда, на которых расположены ценные

---

<sup>134</sup> Вопросы установления видов разрешенного использования земельных участков из состава земель лесного фонда рассмотрены подробнее в § 4 главы II настоящей работы

<sup>135</sup> Эйриян Г.Н. Земельный участок как объект использования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 3. С. 540 - 563.

<sup>136</sup> См., например, Лесохозяйственный регламент Истринского лесничества Комитета лесного хозяйства Московской области (Приказ от 14 декабря 2018 г. № 26П-2983 «Об утверждении лесохозяйственного регламента Истринского лесничества Московской области» // [Электронный ресурс]. URL: <https://klh.mosreg.ru/download/document/2643939> (дата обращения: 23 март 2020 г.)

леса, особо защитные участки лесов, для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов капитального строительства, связанных с выполнением работ по геологическому изучению и разработкой месторождений углеводородного сырья, в отношении которых лицензии на пользование недрами получены с 01.01.2011<sup>137</sup>. Деятельность, осуществляемая на земельном участке, покрытом защитными лесами, должна соответствовать их целевому назначению и полезным функциям. Установлен запрет на изменение целевого назначения защитных лесов, кроме случаев, предусмотренных федеральным законодательством (ст.111 ЛК РФ).

Вид разрешенного использования земельного участка, который образуется на землях лесного фонда, определяет способ образования земельного участка и право пользования, на котором он будет предоставлен<sup>138</sup>. Так, например, земельный участок из состава земель лесного фонда для строительства, эксплуатации линейного объекта подлежит образованию на основании проекта межевания территории и может быть предоставлен на основании постоянного (бессрочного) пользования, сервитута или публичного сервитута, безвозмездного пользования или аренды. Для использования в целях добычи полезных ископаемых такой земельный участок может быть образован на основании проектной документации и предоставлен по договору аренды либо на основании соглашения об установлении сервитута, другие основания пользования земельным участком из состава земель лесного фонда в указанных целях исключены<sup>139</sup>.

К правам, на основании которых могут быть предоставлены земельные участки из состава земель лесного фонда относятся: постоянное (бессрочное)

---

<sup>137</sup> Приказ Минприроды России от 7 июля 2020 № 417 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых и Перечня случаев использования лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) .2020.

<sup>138</sup> Видам разрешенного использования земельных участков из состава земель лесного фонда посвящены § 3 главы II настоящей работы.

<sup>139</sup> Взаимосвязь титулов и разрешенного использования земельных участков из состава земель лесного фонда при осуществлении отдельных видов использования лесов на землях лесного фонда рассмотрены в § 4 главы II настоящего исследования.

пользование, безвозмездное пользование, аренда. Также в отношении земельного участка из состава земель лесного фонда может быть установлен сервитут или публичный сервитут (ст. 9 ЛК РФ). Ограниченное пользование земельными участками из состава земель лесного фонда может осуществляться на основании соглашения об установлении сервитута (например, при размещении линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка, а также при проведении изыскательских работ и ведении работ, связанных с использованием недрами (ст.39.23 ЗК РФ).

Условием пользования земельными участками из состава земель лесного фонда является их постановка на государственный кадастровый учет (ст.ст.39.9, 39.10 ЗК РФ, ст.72 ЛК РФ). При заключении соглашения об установлении сервитута в отношении части такого земельного участка на срок более трех лет часть земельного участка также подлежит государственному кадастровому учету (ст.39.25 ЗК РФ). Присвоение кадастрового номера земельному участку позволяет его идентифицировать среди множества других участков, способствует вовлечению в оборот.

Пользование земельным участком из состава земель лесного фонда осуществляется в соответствии с проектом освоения лесов. Обязанность землепользователя по подготовке указанного документа, а также его последующая государственная экспертиза на соответствие лесохозяйственному регламенту являются мерами контроля со стороны государства (ст. 89 ЛК РФ), направленными на обеспечение многоцелевого, непрерывного и неистощительного использования лесов, земель на которых они произрастают, их защиту и охрану.

Состав и порядок разработки такого документа утверждены приказом Рослесхоза от 29.02.2012 № 69 (далее - приказ Рослесхоза № 69)<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> Приказ Рослесхоза от 29 февраля 2012 г. № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки» // РГ. 2014. № 167/1.

Постановлением Правительства РФ от 13.01.2017 № 5 определен состав проекта освоения лесов, расположенных на земельных участках, предоставленных гражданам в безвозмездное пользование, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа <sup>141</sup>.

В проекте освоения лесов содержится общая информация (о землепользователе, о составе и характеристике земель в границах земельного участка, таксационные показатели земельного участка, площадь земель, на которой необходимо провести лесовосстановление), а также специальные сведения о параметрах и нормативах использования лесов, характеристиках проектируемых видов и объемов работ, планируемый объем рубок в связи с использованием лесов, иные сведения (ст. 88 ЛК РФ, приказ Рослесхоза № 69).

В случае подготовки проекта освоения для пользования земельными участками из состава земле лесного фонда помимо подготовки раздела проекта освоения лесов, содержащего общую информацию, а также специальных разделов о конкретных видах использования лесов, осуществляемых на земельном участке, готовится раздел о строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры. В нем указываются характеристики существующих и проектируемых объектов и планируемый объем рубок.

Таким образом, проект освоения лесов готовится во всех случаях, когда пользование земельными участками, образованными на землях лесного фонда, осуществляется на основании предусмотренных ст. 9 ЛК РФ прав, вне зависимости от того, будет ли фактически осуществляться пользование

---

<sup>141</sup> Постановление Правительства РФ от 13 января 2017 г. № 5 «Об утверждении Положения об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на земельных участках, предоставленных гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", состава проекта освоения лесов, порядка его разработки и составления» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 651.

лесными ресурсами или землями лесного фонда. В то же время, по тексту приказа Рослесхоза № 69 используется формулировка «разрешенное использование лесов», даже в тех случаях, когда речь идет о разрешенном использовании земельных участков, «использование лесов» - вместо «использование земельных участков» (пункты 23-25 приказа Рослесхоза № 69). В утвержденном приказом Рослесхоза № 69 составе проекта освоения лесов практически не упоминается о мероприятиях по охране земельных участков, на которых осуществляются виды использования лесов (за исключением, например, мероприятия по рекультивации земель, нарушенных при добыче полезных ископаемых (п.23). Однако предусмотрен раздел, посвященный мероприятиям по охране, защите и воспроизводству лесов.

Мероприятия по охране (сохранению) почв, расположенных на земельных участках из состава земель лесного фонда и лесных участках, осуществляются в рамках соблюдения требований по охране окружающей среды от загрязнения и иного негативного воздействия, реализации мер по охране лесов от загрязнения. К основным мерам относятся рекультивация земель, на которых расположены леса и которые подверглись загрязнению и иному негативному воздействию при использовании лесов. Отказ от их реализации может стать основанием прекращения права пользования земельным участком (ст.60.12 ЛК РФ).

Пользованию земельным участком из состава земель лесного фонда или лесным участком в соответствии с проектом освоения лесов сопутствует реализация мер противопожарного обустройства лесов и мер по предупреждению распространения вредных организмов на предоставленном участке (ст.53.1, ст.60.7 ЛК РФ).

Для подтверждения пользования земельным участком из состава земель лесного фонда или пользования лесным участком в соответствии с проектом освоения лесов ежегодно в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ подается лесная декларация – заявления об использовании лесов

(ч. 2 ст. 26 ЛК РФ) по форме и в порядке, предусмотренном федеральным органом исполнительной власти<sup>142</sup>.

По завершению использования лесных участков осуществляется подготовка отчета об использовании лесов, в котором фиксируются объемы заготовленной древесины и иных лесных ресурсов (ст.49 ЛК РФ). Поскольку пользование земельными участками из состава земель лесного фонда осуществляется в целях, не связанных с использованием лесных ресурсов и заготовкой древесины, указанный документ не составляется. Вместе с отчетом об использовании лесов предоставляются отчет об охране лесов от пожаров, о воспроизводстве лесов (ст.60, 60.11 ЛК РФ).

Выводы:

1. Особенности земельного участка из состава земель лесного фонда как объекта использования предопределены целевым назначением произрастающих на нем лесов, видами использования лесов, предусмотренными лесохозяйственным регламентом лесничества, определяющими виды разрешенного использования земельных участков. Подготовка проекта освоения *лесов* и лесной декларации являются обязательными условиями пользования земельными участками из состава земель лесного фонда, пользование которыми не предполагает использования лесных ресурсов.

2. Понятия «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок» не являются тождественными. Земельный участок следует признать лесным участком, если он образуется на землях лесного фонда и предоставляется для использования лесных ресурсов и ведения лесного хозяйства. Если земельный участок, расположенный на землях лесного фонда, образуется и предоставляется для использования в качестве пространственного базиса (то есть в целях, не связанных с использованием

---

<sup>142</sup> Приказ Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 539 «Об утверждении формы лесной декларации, порядка ее заполнения и подачи, требований к формату лесной декларации в электронной форме» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства), то его следует признать земельным участком из состава земель лесного фонда.

## **§ 2. Особенности образования земельных участков из состава земель лесного фонда**

Особенностью земель лесного фонда является то, что на большей их части земельные участки не образованы. На кадастровый учет поставлено менее половины общей площади земель лесного фонда<sup>143</sup>. Это обусловлено тем, что образование земельных участков осуществляется при предоставлении их в пользование. Вместе с тем по состоянию на 01.01.2019 только 24 % (274 млн.га) площади от общей площади земель лесного фонда переданы в пользование (в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование), а также по договору купли-продажи лесных насаждений<sup>144</sup>.

При образовании земельных участков на землях лесного фонда учитываются общие нормы об образовании земельных участков, предусмотренные ЗК РФ, в том числе требование о том, что границы образуемых земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов, требование о наличии в письменной форме согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов (за исключением случаев, установленных п.4 ст. 11.9) и некоторые другие общие требования. Образование земельных участков в границах земель лесного фонда предполагает учет деления территории, реализованного в рамках лесоустройства<sup>145</sup>. В результате

---

<sup>143</sup> Из доклада Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 10.04.2019 // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1590590/> (дата обращения: 22 апреля 2019 г.)

<sup>144</sup> Отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации) // [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/f32/f32ecac2ceee85712845e5ec6b5914f7.pdf> (дата обращения: 20 сентября 2019 г.).

<sup>145</sup> Вопрос о проведении лесоустройства на землях лесного фонда рассмотрен подробнее в § 2 Главы 3 настоящего исследования.



мероприятий по лесоустройству территория земель лесного фонда делится на лесничества (определяются их границы и площадь), в их составе могут быть образованы участковые лесничества (в случае принятия решения об их создании), определяется квартальная сеть с учетом нормативов площади участковых лесничеств, лесных кварталов, лесотаксационных выделов, частей лесотаксационных выделов (ст.68.1 ЛК РФ).

Образование земельных участков на землях лесного фонда (земельных участков из состава земель лесного фонда и лесных участков) осуществляется по правилам статьи 11.3 ЗК РФ. Указанной статьей предусмотрено образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на основании одного из документов: проектной документацией лесного участка, проекта межевания территории или утвержденной схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Лесные участки на землях лесного фонда подлежат образованию на основании проектной документации, разработка которой осуществляется при проектировании, реализуемом на землях лесного фонда в рамках лесоустройства (ст.67, ч. 1 ст. 68, ч. 1 ст. 70.1 ЛК РФ). Требования к составу, содержанию и порядку подготовки проектной документации лесных участков утверждены Приказом Минприроды России от 03.02.2017 № 54 (далее – Требования)<sup>146</sup>. Согласно указанному документу проектная документация лесного участка состоит из текстовой части и графической части - схемы расположения проектируемого лесного участка. В проектной документации лесных участков содержатся основные сведения о проектируемом участке: его площадь, описание его местоположения и границ с учетом границ и площади лесных кварталов и (или) лесотаксационных выделов, их частей<sup>147</sup>. Также в

---

<sup>146</sup> п.3 Требований к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядка ее подготовки (Приказ Минприроды России от 3 февраля 2017 г. № 54 «Об утверждении Требований к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядка ее подготовки» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017).

<sup>147</sup> п.3 Требований к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядка ее подготовки, утвержденной Приказом Минприроды России от 3 февраля 2017 г. № 54 // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

проектной документации лесных участков указываются целевое назначение и вид разрешенного использования лесов и некоторые другие количественные и качественные характеристики участка, количественные и качественные характеристики проектируемого лесного участка (в том числе распределение земель на проектируемом лесном участке, его характеристика в соответствии с таксационным описанием, средние таксационные показатели насаждений проектируемого лесного участка. При этом характеристика проектируемого лесного участка составляется на основании данных ГЛР и натурного обследования<sup>148</sup>.

Как следует из Приложения к Требованиям, для составления такой схемы используются фрагменты картографических материалов лесоустройства: планшеты масштабом М 1:10 000 или М 1:25 000, планы лесных насаждений масштабом М 1:25 000 или М 1:50 000, карты-схемы лесничества в зависимости от выбранного масштаба. Согласно п.6 Требованиям для составления схемы используются геодезические данные и каталог координат характерных точек границ проектируемого лесного участка в системе координат, применяемой при ведении ЕГРН, что *обеспечивает возможность использования указанной схемы для образования земельного участка в границах земель лесного фонда.*

Образование лесных участков на основании проектной документации лесного участка осуществляется при их предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование (п. 2 Требованиям<sup>149</sup>), а также на срок не более года для выполнения изыскательских работ, в том числе, на лесных участках, расположенных в резервных лесах, для предоставления на праве аренды без проведения аукциона (ст. 10.1 Закона о введении в действие ЛК РФ).

---

<sup>148</sup> См.п.2, 3, 4 ст.70.1 ЛК РФ, п.4 Требованиям к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядку ее подготовки, утвержденных Приказом Минприроды России от 3 февраля 2017 г. № 54// СПС «КонсультантПлюс».

<sup>149</sup>Там же.

В случае установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 39.23 ЗК РФ) или при использовании такого участка на основании разрешения уполномоченного органа, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам (ст. 39.33 ЗК РФ), проектная документация лесного участка не подлежит разработке (не требуется).

Исходя из положений Закона о введении в действие ЛК РФ, для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов и сооружений, являющихся их неотъемлемой частью, на основании проектной документации лесного участка могут быть образованы части лесных участков, расположенных на землях лесного фонда.

Согласно ст.11.3 ЗК РФ для размещения линейных объектов на землях лесного фонда без разработка проектной документации лесного участка на основании утвержденного проекта межевания территории образуются *лесные участки*. Однако для данной цели и на основании указанного документа должны образовываться и предоставляться *земельные участки из состава земель лесного фонда*<sup>150</sup>. Установление возможности образования лесного участка на основании проекта межевания территории законодательно не обоснована и представляется противоречивой с позиции юридической техники. Проект межевания территории относится к документации по планировке территории и состоит из основной утверждаемой части и обоснования проекта. Утверждаемая часть включает текстовую часть и чертежи межевания территории, которые должны соответствовать системе координат, используемой для ведения ЕГРН (п. 1 ч. 3 ст. 43 ГрК РФ). В текстовой части проекта межевания указываются, в том числе сведения о

---

<sup>150</sup> Не допустимо в том числе с позиции указывать на возможность образования лесных участков на основании проекта межевания. Лесные участки, исходя их положений лесного законодательства подлежат образованию на основании проектной документации лесного участка в результате осуществления лесоустройства.

площади образуемых земельных участков, вид разрешенного использования образуемых земельных участков, целевое назначение лесов, вид (виды) разрешенного использования земельного участка, его количественные и качественные характеристики, сведения о его нахождении в границах особо защитных участков лесов, сведения о границах территории, в отношении которой утвержден проект межевания.

При подготовке проекта межевания территории для определения на землях лесного фонда местоположения границ образуемых и (или) изменяемых земельных участков их местоположение, границы и площадь определяются с учетом границ и площади лесных кварталов и (или) лесотаксационных выделов, частей лесотаксационных выделов (п.6.1 ст.43 ЗК РФ).

Проект межевания территории, подготовленный для образования на землях лесного фонда *лесного участка* (хотя в сущности образуется земельный участок), до его утверждения подлежит согласованию с органами государственной власти, осуществляющими предоставление лесных участков в границах земель лесного фонда<sup>151</sup>. Если для размещения линейных объектов планируется осуществить перевод земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий, в том числе после ввода таких объектов в эксплуатацию, проект межевания необходимо согласовать с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений (Рослесхозом).

В указанных случаях согласовывается возможность размещения объектов капитального строительства в соответствии с требованиями лесного законодательства в границах земель лесного фонда (ч.12.3 ст.45 ГрК РФ).

---

<sup>151</sup> В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 83 ЛК РФ Российская Федерация передает указанное полномочие органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В Московской области, например, таким органом является Комитет лесного хозяйства Московской области.

Образование земельных участков из состава земель лесного фонда может осуществляться также на основании *схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории* (далее – схема расположения земельного участка), например, если на нем расположен объект недвижимого имущества, права на который возникли до 01.01.2016, зарегистрированы в ЕГРН и использование (назначение) которого не связано с использованием лесов, осуществляется в соответствии со схемой расположения земельного участка на кадастровом плане территории (ч.2 ст.4.7 Закона о введении в действие ЛК РФ). Образование земельного участка из состава земель лесного фонда осуществляется на основании указанного документа при изъятии земельных участков из состава земель лесного фонда для государственных и муниципальных нужд или при разделе таких участков (п. 5 ст. 56.6, п. 7 ст. 11.4 ЗК РФ). В связи с этим образование земельного участка из состава земель лесного фонда на основании схемы расположения земельного участка осуществляется в случаях, не связанных с предоставлением такого земельного участка в пользование.

Схема расположения земельного участка является документом, отображающим предполагаемые границы образуемого участка на кадастровом плане территории и его площадь (п. 1 ст. 11.10 ЗК РФ). Ее подготовку и утверждение осуществляет уполномоченный на предоставление земельного участка орган.

Разработка проектной документации как способ образования лесного участка в большей степени учитывает особенности земель лесного фонда, обусловленные произрастанием на них лесов. Проектирование лесного участка осуществляется не только на основании сведений ГЛР о границах, площади лесничеств, лесных кварталов, лесотаксационных выделов (как это происходит при образовании участков на основании проекта межевания территории и схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории). При образовании лесного участка на основании проектной документации используются и учитываются также сведения, полученные в

результате натурного обследования территории, что позволяет в большей степени обеспечить учет естественных границ лесов (произрастание лесных насаждений, иных лесных ресурсов) при определении границ лесного участка для целей рационального использования.

Представляется, что способ образования земельных участков на землях лесного фонда должен являться формальным критерием разграничения лесных и земельных участков из состава земель лесного фонда. Исходя из указанного критерия, лесные участки должны образовываться только на основании проектной документации лесного участка в соответствии со ст. 70.1 ЛК РФ, а земельные участки из состава земель лесного фонда – на основании иных документов (проекта межевания территории и схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории).

Необходимо отметить, что все предусмотренные законом способы образования земельных участков на землях лесного фонда предполагают учет деления территории, реализованного в рамках лесоустройства. Однако формулировка «учет» не предполагает строгого соответствия.

Границы лесничеств обычно совмещаются с границами территорий муниципальных образований, расположенных в пределах соответствующего субъекта РФ. На местности граница лесничеств определяется по границам лесных кварталов, по квартальным просекам, устанавливаемым с учетом естественных рубежей на территории лесничеств, на которых ранее не проводилось лесоустройство. При изменении границ муниципальных образований или субъектов РФ обычно изменяется совпадающая с их границами граница лесничеств<sup>152</sup>.

Границы субъектов РФ и границы муниципальных образований определяются с учетом кадастрового деления территории Российской Федерации. Целью кадастрового деления является последующее присвоение объектам недвижимости кадастровых номеров. Кадастровое деление

---

<sup>152</sup> п. 12 Лесоустроительной инструкции.

территории РФ осуществляется Росреестром в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации недвижимости)<sup>153</sup> и порядком, утвержденным Приказом Минэкономразвития России от 24.11.2015 № 877<sup>154</sup>. Единицами деления признаются кадастровые округа, кадастровые районы, кадастровые кварталы.

Территория РФ делится на кадастровые округа (совпадающие чаще всего с границами субъектов), они, в свою очередь, делятся на кадастровые районы, а районы – на кадастровые кварталы. Кадастровое деление не предполагает наложений и разрывов между кадастровыми единицами. При изменении границ между субъектами РФ, границ муниципальных образований, населенных пунктов, элементов планировочной структуры кадастровое деление не изменяется. Каждой единице деления присваивается наименование и уникальный номер, которой отображается в номере последующих единиц деления. Если объект недвижимости расположен на территории нескольких кадастровых округов, районов, кварталов он имеет специальный кадастровый номер<sup>155</sup>.

Подготовка проектной документации лесного участка, проекта межевания территории, схемы расположения земельного участка осуществляется для образования объекта недвижимости (то есть земельного участка) и его последующей постановки на государственный кадастровый учет с присвоением уникального идентификационного номера.

Образование земельных участков на землях лесного фонда осуществляются на территории лесничеств, границы которых могут не соответствовать кадастровому делению территории (не совпадать с границами муниципальных образований). При этом границы образуемых земельных

---

<sup>153</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // РГ. 2015. № 156.

<sup>154</sup> Приказ Росреестра от 28 декабря 2015 г. № П/675 «О кадастровом делении территории Российской Федерации на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>155</sup> Там же.

участков, в том числе образуемых на землях лесного фонда, не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов. Поэтому при образовании земельных участков на землях лесного фонда приоритет имеет кадастровое деление территории, а не деление территории, проведенное в результате лесоустройства.

Выводы:

1. Способы образования земельных участков на землях лесного фонда следует рассматривать как формальное различие лесных и земельных участков. Образование лесных участков должно осуществляться на основании проектной документации лесного участка, а земельных участков из состава земель лесного фонда – на основании проекта межевания территории или схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

2. Образование земельных участков на землях лесного фонда обусловлено делением территории, осуществляемым в рамках лесоустройства. При этом деление территории земель лесного фонда на лесничества осуществляется с учетом определяемых в соответствии с кадастровым делением территории России границ муниципальных образований и субъектов РФ. При образовании земельных участков на землях лесного фонда приоритет имеет кадастровое деление территории.

### **§ 3. Виды прав на земельные участки из состава земель лесного фонда**

В соответствии с Законом о введении в действие ЛК РФ на земли лесного фонда установлена федеральная собственность (ст. 3). В связи с чем земельные участки из состава таких земель также находятся в федеральной собственности.

Содержание права федеральной собственности на земли лесного фонда и земельные участки из их состава определено общими для всех собственников земли и природных ресурсов требованиями о пределах осуществления пользования, распоряжения и владения ими.



Статьей 36 Конституции РФ установлены пределы осуществления прав собственника земли или иных природных ресурсов, согласно которой собственник осуществляет владение, пользование и распоряжение землей или иными природными ресурсами свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Земельные участки признаются недвижимым имуществом (п.1 ст.130 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>156</sup> (далее – ГК РФ). Собственник, согласно общим положениям о праве собственности, установленным ГК РФ, обладает правами владения, пользования и распоряжения своим имуществом (п.1 ст.209). При этом владение имуществом предполагает реальное обладание им, физическое господство над ним. Пользование выражается в извлечении плодов, продукции, доходов, иных полезных свойств, полученных в результате использования вещи (имущества). Распоряжение имуществом - это право собственника по своей воле совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, которые не нарушают закон, другие правовые акты, а также права и охраняемые законом интересы других лиц (передача находящегося на праве собственности имущества в собственность других лиц, передача, при сохранении права собственности, права владения, пользования и распоряжения имуществом, передача имущества в залог и обременение его другими способами и распоряжение им другими способами).

В то же время ГК РФ устанавливает ограничения на распоряжение землей и природными ресурсами их собственником, допуская такое распоряжение в пределах, в которых оборот земли и иных природных ресурсов допускается законом (см. ст.129 ГК РФ).

Земельным кодексом РФ установлено, что оборот земельных участков из состава земель лесного фонда ограничен. Данное положение обеспечивает исключительный характер федеральной собственности на земли лесного

---

<sup>156</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

фонда и земельные участки из состава таких земель<sup>157</sup>. В связи с этим указанные участки не могут относиться к собственности субъектов РФ, к муниципальной, частной и к иным формам собственности<sup>158</sup>. Вместе с тем земельные участки из состава земель лесного фонда могут являться объектами некоторых сделок: передача земельных участков в пользование на праве постоянного (бессрочного) пользования, на праве аренды, на праве безвозмездного срочного пользования, предоставление права ограниченного пользования чужими земельными участками из состава земель лесного фонда (установление сервитута).

Право собственности на земли лесного фонда, как отмечал О.И. Крассов, не может иметь абсолютного характера (как и частная собственность и иные формы собственности), поскольку она ограничена требованиями законодательства, интересами других лиц – смежных землепользователей<sup>159</sup>.

Российская Федерация осуществляет полномочия собственника в отношении земельных участков через «разветвленную сеть своих органов»<sup>160</sup>.

Из положений ЛК РФ следует, что в перечне полномочий федеральных органов государственной власти, установленных ЛК РФ, отсутствуют полномочия по владению, распоряжению и пользованию земельными участками из состава земель лесного фонда (лесными участками, образованными в границах лесничеств на землях лесного фонда) (ст.81).

Единственным полномочием Российской Федерации как собственника земельных участков из состава земель лесного фонда является распоряжение такими участками (п.2 ст.9 ЗК РФ). Однако уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации фактически не осуществляют указанное полномочие, поскольку оно делегировано органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с положениями п.1,

---

<sup>157</sup>См. ст.8 Лесного кодекса РФ, ст. 3 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 4 февраля 2021 г.) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

<sup>158</sup> Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, М.И. Васильева, Ю.Г. Жариков и др./ под ред. С.А. Боголюбова. М., 2010. С. 400.

<sup>159</sup> Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М., 2002. С. 816.

<sup>160</sup> Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. С.73.

п.4 ч.1 ст. 83 ЛК РФ указанным органам переданы полномочия Российской Федерацией по предоставлению участков, расположенных в границах земель лесного фонда, в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, по установлению сервитутов, публичных сервитутов в отношении участков, расположенных в границах таких земель и другие полномочия.

По мнению О.И. Крассова, несмотря на то, что конструкция субъекта права публичной собственности реализуется посредством возложения осуществления этого права на органы государственной власти и органы местного самоуправления, отсутствуют основания для признания за этими субъектами полномочия владения и пользования. Единственной правовой формой осуществления правомочия владения (но не в полном его гражданско-правовом смысле) является, с точки зрения названного автора, учет земельных участков, отражение соответствующих сведений в реестре<sup>161</sup>. Анализируя правовой статус собственника земель лесного фонда, В.К. Быковский соглашается с позицией О.И. Крассова и делает справедливое замечание о том, что отсутствие у субъекта права государственной собственности правомочий владения и пользования землей предполагает, что на него не распространяется комплекс прав и обязанностей собственников земельных участков, требований по охране земель, предусмотренных статьями 13, 40, 42 ЗК РФ<sup>162</sup>.

Правомочия владения и пользования земельными участками из состава земель лесного фонда всегда осуществляет лицо, которое имеет право на участок, проистекающее из права собственности на земельный участок (например, право постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования). Поэтому неприемлемо употреблять понятия «владение» и «пользование» в контексте права публичной собственности на земли лесного фонда в полном смысле этих понятий.

---

<sup>161</sup> Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М.: Норма, 2007. С. 68.

<sup>162</sup> Быковский В.К. Правовое регулирование использования лесов на землях лесного фонда. Дисс. на соиск. уч. степ. к-та юрид. наук. М., 2008. С. 10.

Специфический характер содержания федеральной собственности на земельные участки из состава земель лесного фонда сопряжен с полномочием Российской Федерации по осуществлению управления в области использования и охраны земель (это полномочие следует из содержания ст.9 ЗК РФ). Организация порядка охраны и использования земель не является правомочием публичного собственника земельного участка<sup>163</sup>. Указанное полномочие предполагает, что федеральный собственник координирует деятельность в области использования и охраны земель, но не осуществляет использование и охрану земель непосредственно.

Исходя из положений ГК РФ, права собственника от имени Российской Федерации осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (214 ГК РФ). Указанные органы от имени Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде.

На практике возникают вопросы о том, к компетенции какого органа государственной власти относится реализация судебной защиты интересов Российской Федерации как собственника земель лесного фонда.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника в сфере управления имуществом Российской Федерации, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество). Однако в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, указанные полномочия могут осуществлять иные федеральные органы исполнительной власти<sup>164</sup>.

В связи с принятием Закона № 280-ФЗ Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.2017 № 1223 в Положение о Рослесхозе внесены изменения, согласно которым Рослесхоз осуществляет от имени

---

<sup>163</sup> Крассов О.И. Земельное право. 5-е изд., перераб. и доп. С. 160.

<sup>164</sup> Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст.2721.

Российской Федерации защиту, в том числе в судебном порядке имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений.

Из положений Регламента работы центрального аппарата Рослесхоза и его территориальных органов по организации осуществления от имени Российской Федерации защиты ее имущественных прав и законных интересов в области лесных отношений в судебном порядке в случае выявления фактов пересечения (наложения) земельного участка с иной категорией земель на земли лесного фонда следует, что судебная защита имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений, осуществляемая Рослесхозом, охватывает не только указанные случаи пересечения (наложения). К случаям судебной защиты интересов Российской Федерации относятся также случаи, связанные с поступлением обращений, заявлений, содержащих указание на факты нарушений имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений или с поручениями о принятии мер по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке.<sup>165</sup>

Защита интересов Российской Федерации в области лесных отношений осуществляется также органами прокуратуры. В соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, участвуют в

---

<sup>165</sup> Приказ Рослесхоза от 1 февраля 2018 г. № 41 «Об организации работы по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке» (вместе с «Регламентом работы центрального аппарата Рослесхоза и территориальных органов Рослесхоза по организации осуществления от имени Российской Федерации защиты имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке в случае выявления фактов пересечения (наложения) земельного участка с иной категорией земель на земли лесного фонда») // СПС «КонсультантПлюс».

рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов<sup>166</sup>.

Исходя из положений процессуального законодательства прокурор вправе в рамках гражданского процесса обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов Российской Федерации, а в рамках арбитражного процесса – с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, об истребовании государственного имущества из чужого незаконного владения<sup>167</sup>. Нередко, выступая в защиту прав и законных интересов Российской Федерации, как собственника земель лесного фонда, прокуроры выступают в интересах неопределенного круга лиц<sup>168</sup>.

Разграничение категорий дел, по которым вправе обращаться только органы прокуратуры или только Рослесхоз, является невозможным и представляется нецелесообразным. Органы прокуратуры при обращении в суды для защиты интересов Российской Федерации не подменяют деятельность Рослесхоза в сфере судебной защиты имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений, а обеспечивают верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту охраняемых законом интересов общества и государства.

Так, например, и прокуроры, и Рослесхоз обращаются с заявлениями о признании недействующими решений об утверждении схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, городских округов в части включения в границы населенных пунктов

---

<sup>166</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // РГ. 1992. № 39.

<sup>167</sup> ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // РГ. 2002. № 220; ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // РГ. 2002. № 137.

<sup>168</sup> См., например, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 сентября 2019 г. № 66-КГПР19-4, определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 14 января 2021 г. № 88-932/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

земельных участков из состава земель лесного фонда<sup>169</sup>, о признании недействительными результатов межевания земельного участка, его постановку на кадастровый учет земельного участка, об исключении из ЕГРН сведений о земельном участке в связи с наложением на земли лесного фонда<sup>170</sup>, о признании недействительным договора купли-продажи земельного участка, отсутствующим права собственности на земельный участок и о признании права собственности на него за Российской Федерацией<sup>171</sup>, а также с иными заявлениями о защите прав и интересов Российской Федерации как собственника земель лесного фонда.

Осуществлять защиту интересов Российской Федерации, как собственника земель лесного фонда стремятся органы государственной власти субъектов РФ, однако соответствующие полномочия Российской Федерации в соответствии со ст.83 ЛК РФ им не переданы. В связи с этим суды признают указанные органы ненадлежащими ответчиками<sup>172</sup>.

На определенном этапе развития лесного законодательства Российской Федерации земли лесного фонда могли быть переданы в собственность субъектов Российской Федерации. Согласно начальной редакции ст.19 ЛК РФ 1997 года допускалась передача части лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации.

Однако ввиду неэффективности «двухуровневого» распоряжения лесным фондом из положений ЛК РФ 1997 года Федеральным законом от

---

<sup>169</sup> См., например, Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27 июля 2017 г. № 88-АПГ17-5 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.06.2018 N 33-АПГ18-8 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>170</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 6 октября 2020 г. № Ф05-12709/2020 по делу № А41-47352/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 6 августа 2019 г. № 33-9309/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>171</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29 декабря 2018 г. № 301-ЭС18-17883 по делу № А82-2886/2017 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2020 г. № 306-ЭС20-13886 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>172</sup> Определением Верховного Суда РФ от 3 декабря 2018 г. № 305-КГ18-19735 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 июля 2018 г. № Ф05-9884/2018 по делу № А41-51857/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

29.12.2004 № 199-ФЗ были исключены нормы, допускающие передачу части лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации.

Федеральная собственность на земли лесного фонда, которая заключается в распоряжении данными землями (земельными участками из состава таких земель), предопределена выполнением общегосударственных, стратегических задач по сохранению и обеспечению рационального использования леса (лесной растительности) как одного из наиболее ценных природных ресурсов, произрастающих на землях лесного фонда.

На целевой характер федеральной собственности на земли лесного фонда указывает В.К. Быковский, отмечая, что ее правовое регулирование подчиняется обеспечению рационального и неистощительного использования лесов и сохранению биологического разнообразия лесных экосистем<sup>173</sup>. Как отмечает О.Л. Дубовик, собственность Российской Федерации на земельные участки из состава земель лесного фонда является одним из главных инструментов их правовой охраны<sup>174</sup>.

При этом, А.Н. Филипчук, анализируя опыт в том числе зарубежных стран в области регулирования права собственности на лес<sup>175</sup>, указывает, что при доминировании государственной собственности на земли, на которых произрастают леса (лесная растительность), государство как собственник обязано обеспечить охрану, защиту и восстановление лесов (лесных насаждений) за счет собственных средств, что зачастую проблематично, поскольку на указанные цели не выделяется достаточно бюджетных средств либо их расходование является нерациональным<sup>176</sup>.

В.Н. Петров, сторонник идеи частной собственности на земли лесного фонда, на примере Финляндии показывает, что реализация указанной идеи в России изменит подходы к решению вопросов охраны и защиты лесов силами

---

<sup>173</sup> Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. С. 76.

<sup>174</sup> Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М., 2010. С. 470.

<sup>175</sup> В законодательстве некоторых государств понятие леса включает лесную растительность и земли, на которых она произрастает (например, лесное законодательство Германии, Чехии, Швейцарии и иных стран).

<sup>176</sup> Филипчук А.Н. О мировом опыте собственности на леса // Лесохозяйственная информация. 2014. № 3. С.77.



частных лесовладельцев, позволит наполнить государственный бюджет, снизить затраты на управление землями лесного фонда, обеспечит капитализацию бизнеса, рост оборотоспособности лесных участков<sup>177</sup>.

Еще одним из примеров эффективности установления частной собственности на леса, а также земли, занятые лесами, является Германия, в которой основной доход лесохозяйственного сектора экономики формируют частные лесовладельцы<sup>178</sup>. Частная собственность на лес, под которым в законодательстве Германии понимается единство лесных земель и произрастающих на них лесных растений, вместе представляющих комплексный объект правового регулирования<sup>179</sup>, имеет длительную историю становления, основанную на принципах устойчивого управления лесами (постоянства, непрерывности и неистощительности использования лесов) и требований, связанных с охраной окружающей среды.

Установление в России частной собственности на земли лесного фонда потребует как правового обеспечения в части совершенствования нормативно-понятийного аппарата, так и идеологического обеспечения в связи с практически вековой монополией государства на лесные ресурсы. Представляется, что введение частной собственности на земли лесного фонда может стать основанием для злоупотреблений при использовании земель лесного фонда и произрастающих на них лесов. Частный собственник заинтересован в выращивании пород с наиболее экономически выгодными характеристиками. В отсутствие ограничений по распоряжению и использованию расположенных на землях лесного фонда лесных ресурсов (в том числе путем их вырубki, уничтожения) возникнет вероятность постепенной утраты естественного разнообразия указанных лесных ресурсов.

---

<sup>177</sup> Петров В.Н. Сравнительный анализ экономических показателей лесного хозяйства России и Финляндии // Экономический журнал ВШЭ. 2018. №2. С. 294-319.

<sup>178</sup> Ковыршина Е.И. К вопросу о частной собственности на земли лесного фонда // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2020» [Электронный ресурс] / Отв.ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. – М.: МАКС Пресс, 2020.

<sup>179</sup> Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) BWaldG vom 2. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), Letzte Änderung 17 Januar 2017 (In: BGBl. I S. 75). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/> (дата обращения: 20 января 2018 года).

С установлением частной собственности на земельные участки из состава земель лесного фонда, их огораживании, станет более актуальным вопрос об обеспечении единства экосистем, расположенных на таких землях, будет утрачено право беспрепятственного доступа граждан на земли лесного фонда.

Площади земель лесного фонда, занятые лесами в России, многократно превосходят лесные площади любой из других стран мира, что также обуславливает необходимость централизованного управления такими землями. В то же время исследователи вопроса об установлении частной собственности на земли лесного фонда отмечают в качестве основного недостатка преобладания частной собственности на леса (лесную растительность и земли, на которой они произрастают) затруднение проведения единой национальной лесной политики. Это станет препятствием централизованному управлению землями лесного фонда<sup>180</sup>.

Как отмечает Д.Н. Конокотин, реформирование системы форм собственности на земли лесного фонда повлечет радикальные изменения формы ведения лесного хозяйства и порядка управления в сфере охраны и использования лесов и земель лесного фонда<sup>181</sup>. В существующих условиях развития отечественного законодательства целесообразным представляется совершенствовать существующую систему управления землями лесного фонда путем реформирования, не затрагивая отношения собственности на земли лесного фонда.

О необходимости сохранения традиционной формы собственности на леса неоднократно в своих работах высказывался О.И. Крассов. При этом он прогнозировал приватизацию земель лесного фонда и единственным положительным обстоятельством этого признавал установление более четкого контроля за состоянием лесов, который осуществляли бы частные собственники<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Петров В.Н. Там же.

<sup>181</sup> Конокотин Д.Н. Правовые проблемы рационального использования и охраны земель лесного фонда Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 59.

<sup>182</sup> Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы. М., 2014.

Некоторые тенденции к передаче земель лесного фонда в частную собственность прослеживаются в действующей конструкции договора аренды лесного участка. Исходя из положений ЛК РФ, земельный участок из состава земель лесного фонда или лесной участок могут быть предоставлены в аренду для осуществления на них некоторых видов использования лесов на срок до 49 лет. При наличии ряда условий, предусмотренных ст.74 ЛК РФ, указанный договор может быть заключен на новый срок с тем же арендатором без проведения торгов. Возникает вопрос, чем отличаются условия существующей конструкции договора аренды лесного участка с возможностью заключать его на новый срок от предусмотренного ст.31 утратившего силу ЛК РФ 1997 г. условия о возможности предоставления лесного участка в аренду на срок до 99 лет (фактической приватизации участка).

Допускаемая действующими нормами длительная (сроком более чем 45 лет) эксплуатация земельного участка из состава земель лесного фонда одним и тем же арендатором, например, для строительства и эксплуатации искусственного водного объекта, приведет к невозможности последующего использования такого участка по целевому назначению (для ведения лесного хозяйства). Это может повлечь выбытие данного земельного участка из состава земель лесного фонда.

Земельное законодательство также предусматривает «лазейки» для выведения земельных участков, расположенных на землях лесного фонда, из федеральной собственности. Так, существенно расширен перечень оснований перевода земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий, отменено в качестве условия перевода наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов по обоснованию перевода<sup>183</sup>. Изменение категории земель позволяет преодолеть ограничения правового режима земель лесного фонда для реализации на

---

<sup>183</sup> Вопросы перевода земель лесного фонда и земельных участков из состава таких земель в земли иных категорий рассмотрены подробнее в § 2 главы III настоящей работы.

земельных участках из состава таких земель, например, промышленного и жилищного строительства с оформлением таких земельных участков в собственность. Положения Закона № 280-ФЗ также стали основой для разработки схем по изменению принадлежности земельных участков к землям лесного фонда<sup>184</sup>. При наличии противоречивой информации в ЕГРН и ГЛР о принадлежности земельного участка к той или иной категории приоритет имеют сведения о принадлежности земельного участка, содержащиеся в ЕГРН. При корректировке на основании сведений ЕГРН информации о принадлежности земельного участка к определенной категории земель, документы, на основании которых в ЕГРН была внесена информация о правах на земельный участок, подлежат проверке правомерность оснований и условий возникновения прав на такой земельный участок. Это обстоятельство создает возможность легализации неправомерного захвата земель, имевшего место в период перестройки и после прекращения существования советского государства, когда в новом нормативном правовом регулировании земельных отношений существовало множество пробелов.

Таким образом, действующее лесное и земельное законодательство содержат условия фактического получения участков из состава земель лесного фонда в собственность.

От права собственности на природные ресурсы и объекты, как отмечает Н.Г. Жаворонкова, является производным право природопользования, но это не предполагает совпадения собственника и пользователя в одном лице<sup>185</sup>. Собственник земельных участков из состава земель лесного фонда (Российская Федерация) не осуществляет пользования такими участками, но распоряжается ими, предоставляя их в пользование иным лицам. А ввиду ограничения данных земельных участков в обороте они могут быть предоставлены только в пользование (но не в собственность).

---

<sup>184</sup> См.: Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>185</sup> Жаворонкова Н.Г. Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М., 2017. С.75.

Примечательно, что в законодательстве используется формулировка «предоставление земельного участка из состава земель лесного фонда участка в пользование», при этом не указывается, что данный участок предоставляется также во владение.

Владение предполагает реальное обладание земельным участком, в том числе контроль, ограничение доступа на земельный участок посторонних лиц путем огораживания. Огораживание земельных участков из состава земель лесного фонда недопустимо, поскольку это нарушает право граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах (ч.1 ст.11 ЛК РФ). Исключительные случаи запрета и ограничения права граждан пребывать в лесах, расположенных на землях лесного фонда, могут быть обусловлены требованиями обеспечения пожарной и санитарной безопасности, безопасности при выполнении гражданами работ, а также некоторыми иными случаями, установленными федеральным законодательством (ч.ч. 4,5 ст. 11 ЛК РФ).

Ограничение права граждан пребывать в лесах путем огораживания земельных участков, расположенных на землях лесного фонда, предопределено исключительно правилами обеспечения безопасности и не связано с ограничением доступа лесопользователей на такие земельные участки в иных случаях. В связи с этим земельные участки из состава земель лесного фонда, лесные участки не предоставляются и не могут быть предоставлены во владение.

Виды прав на земельные участки из состава земель лесного фонда или титулы<sup>186</sup>, на которых они могут быть предоставлены, определены в ст. 9 ЛК РФ, в которой установлены виды прав на лесные участки (право постоянного (бессрочного) пользования, право ограниченного пользования чужими участками (сервитут), право аренды, а также право безвозмездного пользования). Данное положение предопределено соотношением содержаний

---

<sup>186</sup> Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. С. 304.

понятий земельного участка из состава земель лесного фонда и лесного участка, расположенного в границах лесничеств на землях лесного фонда<sup>187</sup>.

Основания и порядок возникновения и прекращения указанных в ст.9 ЛК РФ прав определяется ЗК РФ, гражданским законодательством, если иные положения не установлены ЛК РФ, другими федеральными законами.

До вступления в силу в 2007 году ЛК РФ лесные участки не предоставлялись на *праве постоянного (бессрочного) пользования*, поэтому такое основание приобретения прав на земельные участки из состава земель лесного фонда является новеллой действующего лесного законодательства. Несмотря на то, что право постоянного (бессрочного) пользования в соответствии с буквальным названием должно быть бессрочным, в заявлении о предоставлении земельного участка должен указываться срок, в течение которого будет осуществляться пользование земельным участком<sup>188</sup>.

Предоставление земельных участков из состава земель лесного фонда на праве постоянного (бессрочного) пользования, исходя из смысла пунктов 1, 2 ст.39.9 ЗК РФ, осуществляется на основании решения уполномоченного органа государственной власти и органа местного самоуправления государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий.

Основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками из состава земель лесного фонда предусмотрены в земельном и в лесном законодательствах. Земельный кодекс РФ устанавливает основание добровольного прекращения указанного права (титула) – отказ от соответствующего права на участок. Основания для принудительного прекращения права постоянного бессрочного пользования земельными

---

<sup>187</sup> Соотношение понятий «земельный участок из состава земель лесного фонда» и «лесной участок» подробнее рассмотрено в § 1 главы II настоящего исследования.

<sup>188</sup> Приказ Минприроды России от 25 октября 2016 г. № 558 «Об утверждении Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по предоставлению лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2016.

участками из состава земель лесного фонда, лесными участками предусмотрены как в ЗК РФ, так и в ЛК РФ.

В качестве оснований принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком путем изъятия частью 2 ст. 45 ЗК РФ предусмотрены, например, использование земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации или использование его не по целевому назначению, порча земель и другие. В ЛК РФ основания принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования связаны с невыполнением лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны лесов (ч. 2 ст. 24 ЛК РФ), в том числе охраны лесов от пожаров (ч. 8 ст. 51 ЛК РФ), а также невыполнением положений о воспроизводстве лесов (ч. 4 ст. 61 ЛК РФ).

Полномочия по предоставлению земельных участков из состава земель лесного фонда в *безвозмездное срочное пользование* переданы субъектам Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 83 ЛК РФ). На указанном праве земельные участки из состава земель лесного фонда могут быть предоставлены по общему правилу на период их трудовых отношений гражданам, которые относятся к категории работников федеральных государственных бюджетных учреждений, организаций лесной промышленности, охотничьего хозяйства, транспорта, лесного хозяйства и некоторых иных сфер деятельности на основании заявления (с ч. 2 ст. 24 ЗК РФ, ст. 71 ЛК РФ).

На праве безвозмездного пользования земельные участки из состава земель лесного фонда предоставляются также религиозным организациям (ст. 39.10 ЗК РФ, ст. 47 ЛК РФ) для осуществления религиозной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>189</sup>. Основания прекращения права безвозмездного пользования земельными участками из состава земель лесного

---

<sup>189</sup> Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

фонда те же, что и для прекращения права постоянного (бессрочного) пользования такими участками, за некоторым исключением. Так, для лиц, использующих земельный участок в качестве служебного надела, права на него прекращаются с прекращением этими лицами трудовых отношений. При этом, права на служебный надел могут быть сохранены за работником, прекратившим трудовые отношения при переходе его на пенсию по старости или пенсию по инвалидности, а также в некоторых случаях за одним из членов семьи (ч. 4 ст. 47 ЛК РФ).

В отношении земельных участков из состава земель лесного фонда могут быть заключены соглашения об установлении *сервитута*, предоставляющие *право ограниченного пользования соответствующими участками*. Одновременно в отношении таких участков устанавливаются требования по их охране и порядку пользования им. При этом сервитуты устанавливаются для целей, не связанных с лесопользованием или ведением лесного хозяйства. Порядок установления сервитута или публичного сервитута в отношении земельных участков из состава земель лесного фонда предусмотрены земельным законодательством. Установление публичного сервитута на землях лесного фонда осуществляется на основании нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

В ст. 23 ЗК РФ указано, что публичный сервитут может быть установлен в для прохода или проезда через земельный участок, в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры, прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок; использования земельного участка в целях охоты и в др. целях.

На сегодняшний день, самым востребованным титулом, на основании которого можно осуществлять пользование земельными участками из состава земель лесного фонда, лесными участками остается аренда, поскольку



большая часть видов использования лесов реализуется на основании указанного договора.

Это подтверждается сведениями, содержащимися в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года (далее – Стратегия развития лесного комплекса РФ). Согласно указанному документу, по состоянию на 01.01.2020 в постоянное (бессрочное) пользование предоставлено лесных участков общей площадью 32,5 млн. га, в безвозмездное пользование – 481 тыс. га, а в аренду – 232,5 млн. га<sup>190</sup>. Исходя из положений Стратегии развития лесного комплекса РФ, общая площадь земельных участков, арендованных на землях лесного фонда, составила около 20,7% от общей площади указанных земель.

Экономическим содержанием договора аренды земельного участка являются платежи за право пользования такими участками<sup>191</sup>. Несмотря на частноправовой характер арендных отношений, при регулировании отношений по использованию земельных участков из состава земель лесного фонда, лесных участков в соответствии с упомянутой ранее ст. 9 ЛК РФ на основании договора аренды приоритет имеет не ГК РФ и не ЗК РФ, а специальные положения ЛК РФ<sup>192</sup>.

Следует отметить, что нормы ЗК РФ распространяют свое действие на договор аренды лесных участков с 01.10.2015. До этой даты применению подлежали лишь нормы ЛК РФ и ГК РФ. Вероятно, в связи с этим в позиции Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ, изложенной в одном из определений, указано, что правоотношения сторон в рамках договора аренды лесного участка регулируются ГК РФ, если

---

<sup>190</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2021 г. № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2021.

<sup>191</sup> Правовая природа платы за пользование земельными ресурсами, в том числе арендных платежей исследована в докторской диссертации Т.В. Петровой «Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды» (Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды: Дисс. ... д-ра юрид. М., 2000.).

<sup>192</sup> По этому вопросу см., например: Использование лесов: договор купли-продажи, аренда, бессрочное пользование / Е.А. Алексеева, А.С. Емельянов, А.Н. Козырин и др. / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2017. Вып. 7. С. 144.

специальными положениями ЛК РФ или иного закона, регулирующего лесные отношения, не установлены особенности. В той части, в которой эти отношения не урегулированы ГК РФ, ЛК РФ или иным специальным законом, подлежит применению ЗК РФ<sup>193</sup>.

Земельный участок из состава земель лесного фонда, лесной участок предоставляются на основании договора аренды для одной или нескольких целей – допускается многоцелевое использование лесов, возможность сочетания различных видов использования лесов (ч. 2 ст. 25, ч. 1 ст. 72 ЛК РФ). Из этого следует, что конструкция аренды лесного участка допускает многоцелевое использование земельных участков из состава земель лесного фонда. Вместе с тем наиболее распространенный вид использования лесов – заготовка древесины, по общему правилу, осуществляется на основании договора аренды лесного участка. При этом в аренду передается не лесные насаждения, так как они являются потребляемой вещью, а земельный участок, расположенный на землях лесного фонда<sup>194</sup>. В то же время земельный участок неразрывно связан с произрастающей на нем лесной растительностью. Чтобы отличить договор с таким видом использования лесов как для заготовки древесины от «скрытой сделки купли-продажи древостоев на корню», как отмечает Д.Н. Конокотин, на арендатора возложена обязанность по восстановлению лесохозяйственного комплекса<sup>195</sup>. Данная обязанность наряду с обязанностью противопожарного обустройства лесов и некоторыми иными обязанностями наделяет договор аренды лесного участка публично-правовым характером<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16 июля 2019 г. № 306-ЭС19-4748 по делу № А12-17382/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>194</sup> До 1 января 2017 г. допускалось предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета в целях использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых. См. ст.4.1 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

<sup>195</sup> Конокотин Д.Н. Правовые проблемы рационального использования и охраны земель лесного фонда Российской Федерации. С. 80.

<sup>196</sup> Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. С.105.

Следует отметить, что ввиду особого значения отношений аренды лесных участков законодатель детализирует порядок заключения таких договоров в подзаконных нормативных правовых актах<sup>197</sup> (ст. 73.1 ЛК РФ).

Договор аренды лесного участка имеет целевой характер (определен видом использования лесов) и срочный характер, то есть возможен только в отношении лесного участка или земельного участка из состава земель лесного фонда, поставленного на кадастровый учет. Указанный договор заключается по результатам аукциона, кроме случаев повторного заключения договора аренды и, когда целью использования участка являются осуществление деятельности в сфере охотничьего хозяйства, выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых, реализация приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, др. случаи, предусмотренные ч. 3 ст. 73.1, ч. 1 ст. 74 ЛК РФ. Заинтересованное в получении права аренды лицо подает заявление в уполномоченный государственный (муниципальный) орган, выступающий в качестве арендодателя, для заключения договора по типовой форме, предусмотренной для того или иного вида использования лесов<sup>198</sup>. В случае если срок договора превышает один год, то на него распространяются общие правила ГК РФ о необходимости его государственной регистрации.

В типовых формах договора аренды указываются общие сведения о земельном участке (местоположение, площадь, кадастровый номер), а также цели его использования — виды использования лесов и вид (виды) разрешенного использования земельного участка, которые должны коррелироваться между собой. Примечательно, что к договору прилагаются

---

<sup>197</sup> Приказ Минприроды России от 29 июня 2018 г. № 302 «Об утверждении порядка и способов подачи заявления о проведении аукциона на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или договора купли-продажи лесных насаждений, заключаемого в соответствии с частью 4 статьи 29.1 Лесного кодекса Российской Федерации, требований к формату указанного заявления в случае подачи в электронной форме» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

<sup>198</sup> Приказ Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 693 «Об утверждении типовых договоров аренды лесных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017.

схема расположения и границы земельного участка и его характеристики на дату заключения договора.

Сравнивая титулы, на которых осуществляется пользование земельными участками, образованными на землях лесного фонда, Р.В. Блинников, как и другие исследователи, делает вывод о том, что для долгосрочного пользования эффективнее предоставлять лесные участки на основе договора аренды лесного участка<sup>199</sup>. Из общих правил ЛК РФ об аренде лесных участков следует, что срок такого договора составляет от десяти до сорока девяти лет за исключением случаев предоставления таких участков для осуществления отдельных видов использования лесов (для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов и некоторых иных видов использования лесов, установленных ЛК РФ). В любом случае срок договора аренды лесного участка равен сроку использования лесов, который устанавливается лесохозяйственным регламентом.

Предусмотренная ранее действовавшим ЛК РФ 1997 года конструкция договора концессии также предполагала инвестирование средств, получение дохода, рассчитанного на долгосрочную перспективу. Договор концессии участка лесного фонда предполагал обязанность одной стороны предоставить другой стороне на срок от одного года до девяноста девяти лет право возмездного пользования на определенных условиях лесными ресурсами на соответствующем участке лесного фонда (ст.37 ЛК РФ 1997 года).

Предметом такого договора были участки лесного фонда, расположенные на территориях без сложившейся инфраструктуры. Привлечение инвестиций обеспечивало развитие соответствующего участка.

---

<sup>199</sup> Блинников Р.В. Правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации. С.174. Аналогичную позицию высказывал О.И. Крассов (Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы. С. 230.)

Предоставление участка по договору концессии осуществляло либо Правительство РФ, либо уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти или лица, признаваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации инвесторами.

Такой договор подлежал государственной регистрации и по существенным условиям был схож с действующей конструкцией договора аренды лесного участка. Его отличительными условиями были: порядок раздела добытых лесных ресурсов (продукции) или предоставления услуг; обязанности инвестора по строительству и содержанию дорог и других объектов инфраструктуры. Оплату в виде части добытых лесных ресурсов (продукции) или предоставления услуг возможно рассматривать как сходство с видами арендной платы, предусмотренными гражданским законодательством (пп.2 п.2 ст. 614 ГК РФ).

В настоящее время земельные участки из состава земель лесного фонда (продукция, полученная в результате их использования) не входят в перечень объектов концессионных соглашений, предусмотренный ст.4 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Э.У. Галишин отмечает, что при отсутствии в действующем законодательстве договора концессии лесного участка реализация инвестиционных проектов может осуществляться в рамках долгосрочных договоров аренды<sup>200</sup>. Так, постановлением Правительства РФ от 23.02.2018 № 190 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» установлено, что к инвестиционным проектам относятся инвестиционные проекты по модернизации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры, по созданию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры. Полномочия по предоставлению в аренду лесных участков в границах земель лесного фонда, на которых будут

---

<sup>200</sup> Галишин Э.У. Особенности аренды лесных участков: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 26-27.

реализованы инвестиционные проекты, а также полномочия по организации и проведению соответствующих аукционов переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации (пп.б п.5).

В качестве специальных условий реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов предусмотрены следующие: заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов (п.2 ч.3 ст. 73.1 ЛК РФ), применение понижающего коэффициента 0,5 к утвержденным ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов (переработка которых будет осуществляться на созданных или модернизированных лесоперерабатывающих мощностях) и к ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности.

В ранее действовавшем ЛК РФ 1997 года был предусмотрен еще один вид пользования участками лесного фонда - краткосрочное пользование (ст.22). Краткосрочное пользование могло быть установлено до одного года по результатам лесного аукциона или на основании решений органов государственной власти субъектов РФ посредством выдачи лесорубочных билетов, ордеров или лесных билетов (ст.43).

Целями предоставления лесных участков на таком праве было удовлетворение потребностей общеобразовательных учреждений, дошкольных образовательных учреждений и других учреждений, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета, сельскохозяйственных организаций и населения, соответственно располагающихся и проживающего на данной территории. В таких случаях не было предусмотрено проведение лесного аукциона. И взималась не арендная плата, а лесные подати, ставки которых устанавливались за единицу лесного ресурса, по отдельным видам лесопользования - за гектар находившихся в пользовании участков лесного фонда (ст.103 ЛК РФ 1997 года).

О.И. Крассов наряду с приведенными выше титулами, на основании которых осуществляется пользование земельными (лесными) участками из состава земель лесного фонда, в качестве основания пользования землями лесного фонда выделял право пребывания граждан в лесах<sup>201</sup>. Как и многие другие разрешительные виды пользования природными ресурсами лесопользование в России на протяжении длительного времени осуществлялось на основании разрешительной системы, то есть по выданным в особом порядке лесорубочным билетам, лицензиям. Однако пребывание граждан в лесах для отдыха и сбора для личного пользования лекарственного, технического сырья, грибов, ягод, орехов и др. всегда осуществлялись бесплатно и не требовали специальных разрешений. Несмотря на то, что данное право было введено достаточно давно, вопросы о его правовой сущности возникают до сих пор. М.Н. Малеина, например, отождествляет право пребывания граждан в лесах с публичным лесным сервитутом<sup>202</sup>. А.Ю. Пуряева указывает, что такое право «практически является публичным лесным сервитутом или общим лесопользованием, не требующим получения специальных разрешительных документов»<sup>203</sup>. Восприятие права пребывания граждан в лесах для отдыха и сбора лесных ресурсов как публичного лесного сервитута складывается в связи с тем, что в ранее действовавшем ЛК РФ 1997 года (ст. 21 ЛК РФ 1997 года) они отождествлялись<sup>204</sup>.

Однако в контексте действующего ЛК РФ право пребывания граждан в лесах (ст. 11 ЛК РФ) воспринимается в большей степени не как публичный лесной сервитут, а скорее, как право общего пользования землями лесного фонда. Поскольку сервитут, даже публичный, по своей правовой природе может быть не только постоянным, но и срочным, как безвозмездным, так и

---

<sup>201</sup> Крассов О.И. Земельное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. С.463.

<sup>202</sup> Малеина М.Н. Публичный лесной сервитут // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 30 - 37.

<sup>203</sup> Пуряева А.Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2007. С. 27.

<sup>204</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ (ред. от 27 июля 2006 г.) // РГ. 1997. № 23.

платным, поэтому представляется спорным мнение о тождественности публичного лесного сервитута и права граждан пребывания в лесах.

Граждане вправе заготавливать и собирать и для собственных нужд дикорастущие пищевые лесные ресурсы (плоды, ягоды, орехи и др.) без взимания платы, что, по мнению В.К. Быковского, позволяет рассматривать право пребывания граждан в лесах как способ приобретения права собственности<sup>205</sup>. Важной гарантией обеспечения общего пользования лесами также является запрет препятствовать доступу граждан на лесные участки, осуществлять заготовку, сбор лесных ресурсов лицам, которым были предоставлены лесные участки, кроме указанных выше случаев. Пребывание в лесах налагает на граждан определённые обязанности: соблюдать правила пожарной и санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и ухода за лесами.

Выводы:

1. Особенность *содержания* федеральной собственности на земли лесного фонда и земельные участки из состава таких земель состоит в том, что оно ограничивается правомочием по распоряжению указанными землями и земельными участками, которое передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Полномочия собственника по управлению в сфере использования и охраны земель лесного фонда осуществляет Росимущество. При этом судебная защита имущественных прав и законных интересов Российской Федерации как собственника земель лесного фонда осуществляется Рослесхозом. В то же время судебную защиту охраняемых законом интересов государства также могут осуществлять органы прокуратуры.

Разграничить категории дел, по которым вправе обращаться только органы прокуратуры или только Рослесхоз, не представляется возможным и является нецелесообразным, поскольку Рослесхоз осуществляет судебную защиту прав

---

<sup>205</sup> Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 2009.



и интересов Российской Федерации в силу возложенных на него полномочий собственника, а органы прокуратуры – в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности.

3. Отечественный правовой опыт и зарубежный правовой опыт подтверждают, что сохранение федеральной собственности на земли лесного фонда и земельные участки из состава таких земель обеспечивает централизованное решение стратегических вопросов по сохранению и обеспечению рационального использования леса (лесной растительности) как одного из наиболее ценных природных ресурсов.

4. Земельные участки из состава земель лесного фонда могут быть предоставлены только в пользование, а не во владение и пользование, поскольку владение земельным участком предполагает ограничение доступа к нему. К земельным участкам из состава земель лесного фонда, лесным участкам доступ не может быть ограничен (огораживание таких участков недопустимо), поскольку это нарушает право граждан на свободное пребывание в лесах.

5. Аренда является наиболее универсальным основанием пользования земельными участками из состава земель лесного фонда, лесными участками. В отличие от иных видов прав пользования земельными участками, образуемыми на землях лесного фонда, договор аренды не предполагает ограничений по субъектному составу со стороны арендатора, может стать основанием для осуществления любого вида использования лесов, предусмотренного законодательством.

#### **§ 4. Особенности использования земельных участков из состава земель лесного фонда в зависимости от вида использования лесов**

Особенности использования земельного участка, по смыслу п.2 ст.7 ЗК РФ, определяются в зависимости от его принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. Исходя из положений п.2 ст.101 ЗК РФ, о том, что

использование земель лесного фонда регулируется земельным и лесным законодательством, ответ на вопрос о порядке использования земельных участков, образуемых на землях лесного фонда, должен содержаться в соответствующих отраслях законодательства. Однако ответ на вопрос не предусмотрен.

Из положений ст.87 ЛК РФ следует, что лесохозяйственный регламент – это документ, который является основой использования, охраны, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества. В соответствии с указанной статьей в лесохозяйственном регламенте определяются виды разрешенного использования лесов, предусмотренные ст.25 ЛК РФ, *а не виды разрешенного использования земельных участков*, а также сроки и ограничения использования лесов, возрасты рубок, расчетная лесосека, требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

Вместе с тем градостроительным законодательством установлено, что использование земель или земельных участков из состава земель лесного фонда определяется лесохозяйственным регламентом в соответствии с лесным законодательством (ч.7 ст.36 ГрК РФ). Из ст.10 Закона о регистрации недвижимости следует, что в лесохозяйственном регламенте устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков.

Лесохозяйственный регламент, согласно приказу Минприроды России от 27.02.2017 № 72, устанавливается сроком на 10 лет<sup>206</sup>. Из приложений к данному приказу следует, что в лесохозяйственном регламенте содержатся сведения о составе лесных и нелесных земель лесного фонда в границах лесничества, о площади земель, на которых необходимо провести лесовосстановление. В то же время информация о земельных участках, лесных участках, их параметрах, видах разрешенного использования, согласно указанному выше Приказу, в лесохозяйственных регламентах отсутствует. В

---

<sup>206</sup> Приказ Минприроды России от 27 февраля 2017 г. № 72 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений» (в ред. от 27 февраля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017.

утвержденных и действующих лесохозяйственных регламентах лесничеств соответствующая информация также отсутствуют<sup>207</sup>.

Представляется необходимым дополнить лесное законодательство положениями о том, что лесохозяйственный регламент содержит виды разрешенного использования земельных участков, а не виды разрешенного использования лесов.

Лесохозяйственный регламент является основой для разработки проектной документации лесного участка, являющейся основным источником информации о таком участке. Согласно ст.70.1 ЛК РФ в проектной документации лесного участка помимо прочих сведений указываются целевое назначение и вид разрешенного использования лесов, а также иные количественные и качественные характеристики лесных участков.

В абз. 4 п.7 упомянутых ранее Требований к составу и содержанию проектной документации лесного участка, порядку ее подготовки, утвержденных Приказом Минприроды России от 03.02.2017 № 54, установлено, что вид (виды) разрешенного использования проектируемого лесного участка указываются в проектной документации лесного участка.

Однако в рекомендуемом образце проектной документации лесного участка, содержащемся в приложении к указанным Требованиям, установлены графы для заполнения сведений о видах разрешенного использования лесов на проектируемом лесном участке, а не о видах разрешенного использования земельных (лесных) участков (Таблица 4). Из указанного рекомендуемого образца следует, что вид использования лесов определяется как цель предоставления лесного участка.

---

<sup>207</sup> Рассмотрены лесохозяйственные регламенты лесничеств Иркутской области, утвержденные приказом Министерства лесного комплекса Иркутской области № 78-мпр от 11 октября 2018 года «Об утверждении лесохозяйственных регламентов по лесничествам Иркутской области» (Официальный сайт Министерства лесного комплекса Иркутской области. Лесохозяйственные регламенты лесничеств URL: <https://irkobl.ru/sites/alh/documents/reglament/>), Томской области, утвержденные приказами Департамента лесного хозяйства Томской области от 31 июля 2014 г. № 73 «Об утверждении лесохозяйственного регламента Парабельского лесничества Томской области», от 31 июля 2014 г. № 64 «Об утверждении лесохозяйственного регламента Асиновского лесничества Томской области» (Официальный сайт Департамента лесного хозяйства Томской области URL: <https://deples.tomsk.gov.ru/lesohozhajstvennyye-reglamenty> (дата обращения: 30 мая 2020 г.)).

В соответствии с буквальным толкованием норм статей 29-48 ЛК РФ, лесные участки предоставляются для целей, предусмотренных ст.25 ЛК РФ. Указанные цели предоставления и использования лесных участков будут рассмотрены с учетом проведенного в настоящем исследовании разграничения *участков, образуемых на землях лесного фонда*, на лесные участки и земельные участки из состава земель лесного фонда<sup>208</sup>.

Вид (виды) разрешенного использования участка, образуемого на землях лесного фонда, устанавливается в некоторых документах, на основании которых такой участок подлежит образованию. Так, вид разрешенного использования земельного участка указывается в проекте межевания территории (пп.4 ч.5 ст.43 ГрК РФ). В схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории, на основании которой также может быть образован земельный участок из состава земель лесного фонда, его виды разрешенного использования не определяются, но указываются в решении об утверждении такой схемы (пп.4 п.14 ст.11.10 ЗК РФ). При этом виды разрешенного использования земельного участка из состава земель лесного фонда при его образовании на основании схемы расположения в соответствии с Законом № 280-ФЗ, устанавливаются, изменяются, приводятся в соответствие с классификатором видов разрешенного использования земельных участков (далее – классификатор), который утвержден Приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412<sup>209</sup>, после устранения противоречий сведений ЕГРН и ГЛР в общем порядке<sup>210</sup>.

При образовании лесного участка на основании проектной документации лесного участка в данный документ не вносятся сведения о

---

<sup>208</sup> Вопрос о разграничении лесных участков и земельных участков из состава земель лесного фонда подробнее рассмотрен в § 1, 2 главы II настоящего исследования.

<sup>209</sup> Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

<sup>210</sup> См. п.4.4 письма Минэкономразвития России от 8 ноября 2017 г. № 31677-ВА/Д23 по вопросам применения положений Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

видах разрешенного использования. В связи с этим, представляется необходимым уточнить ст.70.1 ЛК РФ в части содержания проектной документации лесного участка, дополнив ее сведениями о допустимых видах разрешенного использования земельного участка, подлежащего образованию. Соответствующие изменения потребуется внести в подзаконные нормативные правовые акты, определяющие состав проектной документации лесных участков, а также проектов освоения лесов, указав, что цели предоставления лесных участков (земельных участков из состава земель лесного фонда) определяют виды разрешенного использования предоставляемых земельных участков.

Согласно Положению о Рослесхозе, утвержденному постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 736, Рослесхоз только до 01.01.2015 согласовывал установление и изменение видов разрешенного использования земельных участков земель лесного фонда (кроме случаев, если полномочия по распоряжению лесными участками были переданы в порядке, установленном лесным законодательством Российской Федерации, органу государственной власти субъекта РФ)<sup>211</sup>. В настоящее время таким полномочием он не наделен.

В ЗК РФ и в ЛК РФ также не определены ни орган, уполномоченный устанавливать виды разрешенного использования земельных участков из состава земель лесного фонда, ни порядок их установления. В иных федеральных законодательных актах такая информация также отсутствует, несмотря на положение ч.5 ст.37 ГрК РФ о том, что решение об изменении вида разрешенного использования земельных участков, расположенных на землях, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, принимаются в соответствии с федеральными законами.

---

<sup>211</sup> См. п.4 постановления Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

Исходя из положений п. 2 ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» до принятия федеральных законов субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения. Поскольку вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами относятся к предметам совместного ведения (п. «в» ст. 72 Конституции РФ), то порядок установления, изменения видов разрешенного использования земельных участков, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, до принятия специального федерального закона, может быть определен законодательством субъектов Российской Федерации.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором (абз. 3 п. 2 ст. 7 ЗК РФ), который содержит наименования, описания, коды видов разрешенного использования земельных участков. Однако в нем не указано, что те или иные виды использования земельных участков устанавливаются исключительно в отношении земельных участков определенной категории земель.

Из описания видов разрешенного использования земельных участков можно сделать вывод о том, какой вид разрешенного использования может быть установлен для земельного участка из состава земель лесного фонда, а также лесного участка в зависимости от целей его предоставления (целями предоставления соответствующего участка являются виды использования лесов, установленные ст. 25 ЛК РФ).

Так, содержание вида разрешенного использования земельных участков с кодом 10.0 классификатора «Использование лесов» (деятельность по заготовке, первичной обработке и вывозу древесины и недревесных лесных ресурсов, охрана и восстановление лесов, иные цели) включает в себя

содержание следующих видов разрешенного использования с кодами 10.1 - 10.4, соответственно:

а) «Заготовка древесины» (рубка лесных насаждений, выросших в природных условиях, в том числе гражданами для собственных нужд, частичная переработка, хранение и вывоз древесины, создание лесных дорог, размещение сооружений, необходимых для обработки и хранения древесины (лесных складов, лесопилен), охрана и восстановление лесов);

б) «Лесные плантации» (выращивание и рубка лесных насаждений, выращенных трудом человека, частичная переработка, хранение и вывоз древесины, создание дорог, размещение сооружений, необходимых для обработки и хранения древесины (лесных складов, лесопилен), охрана лесов);

в) «Заготовка лесных ресурсов» (заготовка живицы, сбор недревесных лесных ресурсов, в том числе гражданами для собственных нужд, заготовка пищевых лесных ресурсов и дикорастущих растений, хранение, неглубокая переработка и вывоз добытых лесных ресурсов, размещение временных сооружений, необходимых для хранения и неглубокой переработки лесных ресурсов (сушилки, грибоварни, склады), охрана лесов);

г) «Резервные леса» (деятельность, связанная с охраной лесов).

Указанные виды разрешенного использования земельных участков практически соответствуют видам использования лесов, установленным ст.25 ЛК РФ, за исключением такого вида использования земельных участков как «заготовка древесины» (см.п.1 ч.1 ст.25 ЛК РФ). Из этого следует, что целевое назначение и виды разрешенного использования лесов и лесных участков, земельных участков из состава земель лесного фонда могут совпадать.

Классификатором предусмотрены и иные виды разрешенного использования земельных участков, которые согласуются с видами использования лесов. Например, вид разрешенного использования «Сельскохозяйственное использование» (1.0) с видом использования леса «ведение сельского хозяйства» (п.6 ч.1 ст.25 ЛК РФ), «Недропользование»

(6.1) с видом использования леса «осуществление геологического изучения недр, разведка и добыча полезных ископаемых» (п.11 ч.1 ст.25 ЛК РФ).

Следует отметить, что виды разрешенного использования земельных участков, предусмотренные классификатором, несколько шире по своему содержанию в отличие от видов использования лесов, так как по описанию могут включать сразу несколько видов использования лесов. Например, вид разрешенного использования земельных участков «Заготовка лесных ресурсов» по описанию включает такие виды использования лесов как заготовка живицы (п.2 ч.1 ст.25 ЛК РФ), сбор недревесных лесных ресурсов (п.3 ч.1 ст.25 ЛК РФ), заготовка пищевых лесных ресурсов и дикорастущих растений (п.4 ч.1 ст.25 ЛК РФ).

Указанное соотношение видов разрешенного использования земельных участков и видов использования лесов подтверждает, что вид использования лесов, то есть цель для которой предоставляется лесной участок или земельный участок из состава земель лесного фонда, определяет вид разрешенного использования такого земельного участка.

Из описания предусмотренных классификатором видов разрешенного использования земельных участков, которые согласуются с установленными ЛК РФ видами использования лесов, следует, что одни из них предполагают непосредственное использование лесов (лесных насаждений), его полезных свойств или лесных ресурсов, лесной среды, при которых использование земельных участков имеет подчинённый по отношению к использованию лесов характер, а другие – использование земельных участков как пространственного территориального базиса.

В связи с этим возникает вопрос о соотношении пользования земельными участками из состава земель лесного фонда и пользования лесами (лесными насаждениями), расположенными на землях лесного фонда.

Ранее в лесном законодательстве (до принятия действующего ЛК РФ) оперировали термином «лесопользование» вместо словосочетания «использование лесов». В ЛК РФ 1997 года были предусмотрены виды



лесоиспользования, некоторые из которых практически без изменений перенесены в действующий ЛК РФ и являются теперь видами использования лесов: заготовка древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, новогодних елок и других), побочное лесопользование (сенокошение, пастбище скота, размещение ульев и пчел, заготовка древесных соков, заготовка и сбор пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и технического сырья и другие виды побочного лесопользования), пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства, научно - исследовательских целей, культурно - оздоровительных, туристических и спортивных целей (ст. 80).

О.И. Крассов условно делил указанные виды лесопользования, на виды, при которых осуществлялось: использование древесных ресурсов леса, использование лесной среды для воспроизводства ресурсов животного происхождения, использование иных полезных свойств лесов<sup>212</sup>.

Ценность понятия лесопользования в ранее действовавшем лесном законодательстве и в правовой доктрине заключалась в следующем. Объектом права лесопользования, согласно ст.80 ЛК РФ 1997 года, признавался не просто лес (лесная растительность, определенные растительные сообщества), а участок лесного фонда. В доктрине лесного права подчеркивалось, что лесопользование не может сводиться исключительно к пользованию лесом как лесной растительностью. Не соглашаясь с позицией А.Б. Искоян<sup>213</sup>, отождествлявшей лесопользование с пользованием лесной растительностью, О.И. Крассов отмечал, что лесопользование не должно рассматриваться как подвид пользования растительным миром, поскольку в его основе лежит эколого-экономическая оценка свойств леса, которая включает весь комплекс продукции лесов и их полезных функций: водоохраных, климаторегулирующих, санитарно-гигиенических, рекреационных и др. Он

---

<sup>212</sup> Крассов О.И. Земельное право. С.221.

<sup>213</sup> Искоян А.Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ереван, 1985. С. 20.

определял правовой институт лесопользования как совокупность правовых норм, которые устанавливают условия, 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<sup>214</sup>.

В действующем лесном законодательстве понятие «лесопользование» не применяется (за исключением нескольких подзаконных нормативных правовых актов<sup>215</sup>). Оно приобрело исключительно теоретический характер. Из смысла доктринальных определений указанного понятия следует, что лесопользование представляет собой обеспеченную законом возможность эксплуатации лесов в качестве природного объекта и ресурса<sup>216</sup>, особый вид права природопользования, который связан с использованием и охраной лесов<sup>217</sup>, использованием полезных свойств леса как природного объекта<sup>218</sup>.

В действующем законодательстве часто употребляется формулировка «использование лесов», но не раскрывается ее значение.

Так, частью 1 ст. 24 ЛК РФ установлено: «Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесного участка, установлением или без установления сервитута, публичного сервитута...». Видами использования лесов, осуществление которых невозможно без предоставления лесных участков, являются создание лесных плантаций и их эксплуатация, переработка древесины и иных лесных ресурсов и некоторые

---

<sup>214</sup> Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. М., С.26.

<sup>215</sup> Исключение составляют указание Генпрокуратуры России от 9 июня 2014 г. № 307/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования» («Законность». 2014. № 11), в котором содержание понятия лесопользование не раскрывается, а также приказ Минтруда России от 30 августа 2018 г. № 566н «Об утверждении профессионального стандарта «Инженер по лесопользованию» (Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018), из которого следует, что лесопользование тождественно использованию лесов.

<sup>216</sup> См., например: Яковлева Т.А. Объективные и субъективные признаки административных правонарушений в области лесопользования // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 30; Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование.

<sup>217</sup> Клюканова Л.Г. О некоторых семантических характеристиках понятия «право лесопользования» как вида права природопользования и формы реализации права на доступ к природным ресурсам // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 110 - 118.

<sup>218</sup> Быковский В.К. Там же.

иные виды использования лесов. Без предоставления лесных (земельных) участков всегда осуществляется заготовка гражданами пищевых лесных ресурсов и сбор ими лекарственных растений для собственных нужд (ст.35 ЛК РФ). Такие виды использования лесов, как осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, использование лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки полезных ископаемых, могут быть реализованы и с предоставлением, и без предоставления земельного участка из состава земель лесного фонда.

В связи с этим, использование лесов без предоставления земельного участка из состава земель лесного фонда (установления сервитута, публичного сервитута) не обязательно предполагает, что на указанном участке осуществляется лесопользование. Например, такой вид использования лесов как строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов, согласно ч.1 ст.44 ЛК РФ, может осуществляться и «без предоставления лесного участка, установления сервитута, публичного сервитута». При этом, при осуществлении данного вида использования лесов не происходит извлечения полезных свойств лесов (лесной растительности), лес подлежит вырубке. В указанном случае используется поверхность земель лесного фонда (определенная ее часть).

Использование лесов «с предоставлением лесных участков» или «без предоставления лесных участков» невозможно без использования земель, поскольку они являются пространством, на котором осуществляется лесопользование. О.И. Крассов сделал в связи с этим важное замечание: «...нельзя пользоваться лесом, не используя землю, которая служит в качестве пространственного операционного базиса и средства производства»<sup>219</sup>.

Использование лесов на землях лесного фонда осуществляется как без изъятия лесных ресурсов, так и с изъятием лесных ресурсов (ч.1 ст. 24 ЛК РФ). Использование лесов с изъятием лесных ресурсов на земельном участке из

---

<sup>219</sup> Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. С.26.,

состава земель лесного фонда не всегда предполагает извлечение полезных свойств лесов (лесных насаждений) или лесных ресурсов (то есть использование лесов с изъятием лесных ресурсов – это не всегда лесопользование). Так, например, при заготовке древесины, живицы, сборе недревесных лесных ресурсов и других видах использования лесов, при которых происходит изъятие лесных ресурсов, лесопользование имеет основной характер. В то же время при строительстве искусственных водных объектов на земельных участках из состава земель лесного фонда, которое предполагает вырубку лесной растительности на соответствующем земельном участке (изъятие лесных ресурсов), используется качество участка как пространственного базиса.

Таким образом, осуществление видов использования лесов, предусмотренных ч.1 ст.25 ЛК РФ, не тождественно лесопользованию, поскольку некоторые виды использования лесов (ведение сельского хозяйства, реконструкция, эксплуатация линейных объектов и др.) предполагают использование лесных участков (в целях, связанных с ведением лесного хозяйства) и земельных участков из состава земель лесного фонда (в целях не связанных с ведением лесного хозяйства) как пространственного базиса. Указанные виды использования лесов не предполагают извлечения полезных свойств лесов, при их осуществлении зачастую лесная растительность подлежит рубке, уничтожению.

В связи с этим в правовой доктрине, исходя из критерия объекта пользования, установленные в ч.1 ст.25 ЛК РФ виды использования лесов в правовой доктрине условно делят на лесопользование и землепользование<sup>220</sup>. В то же время необходимо учитывать, что пользование землями лесного фонда отлично от землепользования в традиционном понимании этого института в соответствии с земельным законодательством.

---

<sup>220</sup> См., например: Крассов О.И. Там же. С.33; Быковский В.К. Правовое регулирование использования лесов на землях лесного фонда. С.142.

Определение землепользования, как совокупности норм права, устанавливающих права и обязанности землепользователей в целях рационального использования земли, не применимо к землям лесного фонда. Оно не учитывает особенности правового режима земель данной категории, которые предполагают, что использование земель лесного фонда осуществляется на основе специальных принципов. К данным принципам относятся не только принципы, содержащиеся в земельном законодательстве, но также принципы лесного законодательства о рациональном использовании лесов и специальных требованиях по их охране.

Так, в ст. 1 ЛК РФ установлено, что использование лесов должно осуществляться «с учетом их глобального экологического значения...длительности их выращивания и иных природных свойств лесов», при «обеспечении многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах». Также, например, в ч. 4 ст. 38 ЛК РФ предусмотрено, что особенности использования лесов для ведения сельского хозяйства устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в специальных Правилах, в которых (п. 14) предусмотрены ограничения на выпас скота на землях лесного фонда («занятых лесными культурами, естественными молодняками ценных древесных пород...»<sup>221</sup> и др.), установлено требование об использовании для этих целей в первую очередь нелесных земель и др. Такой подход к использованию земель лесного фонда направлен на обеспечение рационального использования и охрану не только земель, но произрастающих на них лесов.

Возвращаясь к определению понятия «землепользование» применительно к землям лесного фонда, отметим, что наиболее

---

<sup>221</sup> Приказ Минприроды России от 2 июля 2020 № 408 «Об утверждении Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства и Перечня случаев использования лесов для ведения сельского хозяйства без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

соответствующим содержанию этого понятия представляется определение, сформулированное Д.Н. Конокотиным. Учитывая комплексную природу института землепользования, осуществляемого на землях лесного фонда, и его особенности как межотраслевого института лесного и земельного права, указанный автор дает ему следующее определение: «совокупность правовых норм, устанавливающих условия и порядок многоцелевого и рационального использования земель лесного фонда, их сохранения и восстановления, права и обязанности лесопользователей и обеспечение охраны окружающей среды»<sup>222</sup>.

Исходя из указанного представления о землепользовании и лесопользовании на землях лесного фонда, представляется возможным рассмотреть особенности использования земельных участков из состава земель лесного фонда в зависимости от осуществляемого на них вида использования лесов.

Вид использования лесов, для которого предоставляется лесной участок и земельный участок из состава земель лесного фонда, обуславливает те или иные особенности правового режима земельного участка: право, на котором земельный участок будет предоставлен, специальные требования по его использованию и охране.

Следует отметить, что все виды использования лесов подразделяются на те виды, которые являются видами предпринимательской деятельности, и не являющиеся ими. Как отмечал О.И. Крассов, это связано с попыткой разграничения платы по использованию лесов и налогообложения предпринимательской деятельности, с тем, чтобы наряду с платой за использование лесов взимать налоги с пользователей лесных участков<sup>223</sup>.

К видам использования лесов, которые являются землепользованием, осуществляемым на землях лесного фонда, в доктрине лесного права относят

---

<sup>222</sup> Конокотин Д.Н. Правовые проблемы рационального использования и охраны земель лесного фонда Российской Федерации. С.68

<sup>223</sup> Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. С. 149 – 151.

следующие<sup>224</sup>: ведение сельского хозяйства (пп.6 ч.1 ст.25 ЛК РФ); создание лесных плантаций и их эксплуатация (пп.9 ч.1 ст.25 ЛК РФ); выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений (пп.10 ч.1 ст.25 ЛК РФ); выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) (пп.10.1 ч.1 ст.25 ЛК РФ); осуществление геологического изучения недр, разведка и добыча полезных ископаемых (пп.11 ч.1 ст.25 ЛК РФ); строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов (пп. 12 ч.1 ст.25 ЛК РФ); строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов (пп. 13 ч.1 ст.25 ЛК РФ); переработка древесины и иных лесных ресурсов (пп. 14 ч.1 ст.25 ЛК РФ); осуществление религиозной деятельности (пп. 15 ч.1 ст.25 ЛК РФ). К указанному перечню видов использования лесов необходимо отнести новый вид использования лесов – осуществление рыболовства, за исключением любительского рыболовства (пп.6.1 ст.25 ЛК РФ)<sup>225</sup>.

В соответствии с ЛК РФ для осуществления перечисленных выше видов использования лесов предоставляются только лесные участки. Однако для осуществлении видов использования лесов, не связанных с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства, должны предоставляться земельные участки из состава земель лесного фонда.

Использования лесов для ведения сельского хозяйства согласно ст. 38 ЛК РФ) осуществляется с предоставлением или без предоставления лесного участка, установлением или без установления сервитута, публичного сервитута. Случаи использования лесов в указанных целях без предоставления лесного участка устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти<sup>226</sup>. Установлен запрет на ведение сельского хозяйства

---

<sup>224</sup> Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. С.146- 147.

<sup>225</sup> Федеральный закон от 30 апреля 2021 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» // РГ. 2021. № 96.

<sup>226</sup> Приказ Минприроды России от 2 июля 2020 г. №408 «Об утверждении Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства и Перечня случаев использования лесов для ведения сельского хозяйства без

в лесах, расположенных в водоохранных и зеленых зонах за исключением сенокосения и пчеловодства (ч.1 ст.104, ч. ст.105 ЛК РФ), в лесопарковых зонах (ч.3 ст.105 ЛК РФ), на особо защитных участках лесов и заповедных лесных участках (ст.107 ЛК РФ) и др. Для ведения сельского хозяйства земельные участки из состава земель лесного фонда предоставляются физическим и юридическим лицам на праве аренды, но в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в т.ч., пчеловодства) для собственных нужд лесные участки предоставляются гражданам в безвозмездное пользование или устанавливается сервитут.

Осуществление рыболовства, за исключением любительского рыболовства, *вид использования лесов, включенный в ЛК РФ в апреле 2021 года по инициативе Минприроды России*, предполагает возможность заключения договора аренды лесного участка (который является земельным участком из состава земель лесного фонда) для размещения на прибрежных территориях земель лесного фонда некапитальных объектов (сушилок для снастей, складов для хранения инвентаря, нестационарные холодильники и др.). «Использование лесов» в указанной цели может осуществляться без предоставления земельного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута (ст.38.1 ЛК РФ).

Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений, как вид использования лесов (ст. 39 ЛК РФ) является новеллой ЛК РФ, т.к. ЛК РФ 1997 г. такого вида лесопользования не предусматривал. Для указанных целей гражданам и юридическим лицам лесные участки предоставляются в аренду с возможностью возведения некапитальных строений и сооружений. Для выращивания таких растений используются в первую очередь лесные участки, расположенные на нелесных землях, либо земли, на которых невозможно естественное возобновление леса до посадки на них лесных культур, либо земли, подлежащие рекультивации,



участки малоценных насаждений<sup>227</sup>. При выращивании лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений на земельных участках из состава земель лесного фонда химические и биологические препараты применяются в соответствии с Федеральным законом от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»<sup>228</sup>.

Использование лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), вид использования лесов, который не был предусмотрен ЛК РФ 1997 г., и является предпринимательской деятельностью (ст. 39.1 ЛК РФ). Вместе с тем для указанной цели лесные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование. В Правилах использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений используют, в первую очередь, не покрытые лесом земли из состава земель лесного фонда, а также необлесившиеся лесосеки, прогалины и другие, не покрытые лесной растительностью земли<sup>229</sup>. Установлен запрет на использование лесных участков, на которых произрастают растения, занесенные в Красную Книгу Российской Федерации или Красные книги субъектов Российской Федерации, для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев). (ст. 59 ЛК РФ)

Этот вид использования лесов необходимо отличать от создания и эксплуатации лесных плантаций, которые создаются для выращивания лесных насаждений целевых пород, за счет которых обеспечивается получение древесины по заданным характеристикам (ст. 42 ЛК РФ). Для создания и эксплуатации лесных плантаций лесные участки предоставляются в аренду.

---

<sup>227</sup> п.п. 11,12 Приказа Минприроды России от 28 июля 2020 г. № 497 «Об утверждении Правил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

<sup>228</sup> Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>229</sup> п.11 Приказа Минприроды России от 22 июля 2020 № 469 «Об утверждении Правил использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев)» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

В.К. Быковский не относит данный вид использования лесов к видам землепользования, осуществляемым на землях лесного фонда, с чем вряд ли можно согласиться. При создании лесных плантаций на лесных участках сначала используются полезные свойства (плодородие почв) земель лесного фонда для выращивания лесных пород. После того, как лесные насаждения вырастают, осуществляется их эксплуатация – рубка лесных насаждений, схожая с таким видом использования лесов как заготовка древесины, которая, по мнению В.К. Быковского, относится к лесопользованию на землях лесного фонда<sup>230</sup>. В связи с этим, создание и эксплуатация лесных плантаций является одновременно и землепользованием, и лесопользованием.

Использование лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, предусмотренное ст.43 ЛК РФ, О.И. Крассов относил к видам пользования недр<sup>231</sup>, поскольку ст.ст.43, 21 ЛК РФ «определяют лишь порядок предоставления и использования лесного фонда для осуществления указанных видов недропользования, причем в самом общем виде». В данном контексте следует обратить внимание на проблему соотношения и связи землепользования с недропользованием. Ю.Н. Федорова указывает, что землепользование является вторичным, т.к. служит созданию условий для осуществления права недропользования<sup>232</sup>. Уничтожение лесной растительности, загрязнение земель, уничтожение или повреждение почвенного слоя, к сожалению, практически всегда сопутствует недропользованию на землях лесного фонда. О.И. Крассов еще одной проблемой называл неопределённость соотношения лесного законодательства и законодательства о недрах, поскольку недостаточно определить порядок предоставления лесных участков для недропользования, «необходимо урегулировать сам процесс использования недр»<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. С.124.

<sup>231</sup> Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. С. 190.

<sup>232</sup> Федорова Ю.Н. Правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами // Право и экономика. 2007. № 1. С.87.

<sup>233</sup> Крассов О.И. Там же. С.191.

Для осуществления указанного вида использования лесов лесные участки предоставляются в аренду (хотя для указанной цели должны предоставляться земельные участки из состава земель лесного фонда), либо в отношении них устанавливается сервитут. Если использование лесов для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых не предполагает рубку лесных насаждений или строительство объектов капитального строительства, то земельный участок не предоставляется, а пользование им осуществляется на основании разрешения органа государственной власти. Выборочные рубки в таких случаях осуществляются лишь в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации объектов, связанных с осуществлением геологического изучения недр, разведкой и добычей полезных ископаемых. Важным требованием законодательства является рекультивация земель после осуществления такого вида использования лесов (ч.6 ст.21 ЛК РФ). Порядок осуществления данного вида использования лесов конкретизируется Правилами, утвержденными Минприроды России<sup>234</sup>.

Использование лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов впервые легализован в ЛК РФ в ст. 44 ЛК РФ как самостоятельный вид использования лесов. Часть 2 ст. 44 ЛК РФ устанавливает, что лесные участки используются для строительства и эксплуатации водохранилищ и других объектов в соответствии с водным законодательством (соответствующее положение установлено ст. 63 ВК РФ<sup>235</sup>). Частью 4 ст. 21 ЛК РФ предусмотрено требование о консервации или ликвидации гидротехнических сооружений в соответствии с водным законодательством и последующей

---

<sup>234</sup> Приказ Минприроды России от 7 июля 2020 № 417 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых и Перечня случаев использования лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) .2020.

<sup>235</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

рекультивации земель. Однако правило о рекультивации земель практически не применяется, поскольку такие объекты и сооружения строятся на неопределенный срок и период их эксплуатации является длительным. Для осуществления данного вида использования лесов нередко леса (земельные участки, на которых произрастает лесная растительность) затопляются.

Использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов (ст. 45 ЛК РФ) также предполагает соблюдение требований ст. 21 ЛК РФ. По смыслу п. 10.1 ст. 1 ГрК РФ к линейным объектам относятся линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения. К подобным сооружениям могут быть отнесены нефтепроводы, газопроводы, иные трубопроводы, перечисленные также в качестве линейных объектов в п. 6 ч. 1 ст. 7 ФЗ Закона о переводе земель. Для образования лесного участка в целях размещения линейных объектов, согласно п. 2.1 ст. 11.3 ЗК РФ, не требуется разработка проектной документации лесного участка. Для осуществления указанного вида использования лесов на основании проекта межевания территории подлежит образованию земельный участок из состава земель лесного фонда, а не лесной участок<sup>236</sup>. Для строительства линейных объектов лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам или юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, ограниченного пользования (сервитут, публичный сервитут), праве безвозмездного пользования либо на праве аренды в случае, если указанным гражданам и юридическим лицам линейные объекты принадлежат на правах собственности, безвозмездного пользования, аренды, хозяйственного ведения или оперативного управления.

Указанным ранее Приказом Минприроды России от 10.07.2020 № 434, установлены случаи использования лесов в указанных целях без

---

<sup>236</sup>См. п. 2.1 ст. 11.3 Земельного кодекса РФ.

предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута<sup>237</sup>. К ним относятся случаи использования лесов для проведения выборочных рубок и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линейных объектов (пункт 9 указанных Правил). А. Мосенков говорит о нецелесообразности заключения договора аренды для осуществления такого вида пользования лесами, поскольку он предполагает лишь частичное ограничение прав собственника (публичного субъекта) в отношении лесного участка<sup>238</sup>. Кроме того, для целей размещения линейных объектов земли лесного фонда переводят в земли транспорта, энергетики и иного специального назначения, что влечет снятие ограничений, устанавливаемых ЛК РФ, как, например, требование о первоочередном использовании нелесных земель для целей размещения линейных объектов (пп. 3 п. 3 ст. 90 ЗК РФ, п. 3 Порядка использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов). Вместе с тем, указанными Правилами предусмотрены требования при использовании лесов, которые исключают развитие эрозионных процессов на занятой и прилегающей территориях (п.п. 9, 10).

Переработка древесины и иных лесных ресурсов, согласно ст. 46 ЛК РФ, является предпринимательской деятельностью, осуществляется на предоставленном в аренду или в постоянное (бессрочное) пользование лесном участке, предполагает создание объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры капитального характера. В соответствии со ст. 14 ЛК РФ установлен запрет на размещение таких объектов в защитных лесах. В Правилах, определяющих порядок размещения таких объектов, установлено, что для целей их размещения используются, прежде всего, нелесные земли, а

---

<sup>237</sup> Приказ Минприроды России от 10 июля 2020 г. № 434 «Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов и Перечня случаев использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

<sup>238</sup> Мосенков А. Оформление прав на землю под линейными объектами // Эж-Юрист. 2005. № 45.

при их отсутствии - участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустырей, прогалины (п. 4 указанных Правил)<sup>239</sup>.

Вид использования лесов для осуществления религиозной деятельности является нововведением ЛК РФ (ст.47 ЛК РФ). Земельные участки для осуществления религиозной деятельности предоставляются религиозным организациям в безвозмездное пользование (ст.47 ЛК РФ), которое предполагает возможность возведения зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения.

Некоторые из перечисленных выше видов использования лесов, а по сути - видов землепользования на землях лесного фонда, не предполагают извлечение полезных, в том числе плодородных свойств таких земель. При строительстве и эксплуатации искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов, строительстве, реконструкции, эксплуатации линейных объектов земли лесного фонда используются как пространственный базис - место размещения зданий, строений и сооружений, иных объектов. Осуществление указанных видов использования лесов на землях лесного фонда не соответствует целевому назначению таких земель, противоречит требованию п. 2 ст. 7 ЗК РФ об использовании земель в соответствии с установленным для них целевым назначением. Для размещения искусственных водных и иных подобных объектов должны быть использованы земельные участки из состава земель водного фонда в соответствии с их целевым назначением, предусмотренным ст.102 ЗК РФ, для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов – земельные участки из состава земель энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики (ст.89, 90, 91 ЗК РФ) (иных категорий земель) в соответствии с их целевым назначением. При необходимости использования

---

<sup>239</sup> Приказ Минприроды России от 28 июля 2020 г. № 495 «Об утверждении Правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020..

земельных участков из состава земель лесного фонда в указанных целях они подлежат переводу в земли соответствующих категорий.

Сохранение в качестве допустимых к осуществлению на землях лесного фонда указанных выше видов использования лесов не соответствует правовому режиму таких земель и нарушает основные принципы земельного законодательства, предусмотренные ст.1 ЗК РФ: о первостепенном учете значения земли как природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы, природного ресурса, который используется в качестве средства производства в лесном хозяйстве; о восприятии земли, как природного объекта, который охраняется как важнейшая составная часть природы, природный ресурс, используемый в качестве средства производства в лесном хозяйстве; о приоритете сохранения особо ценных земель, согласно которому изменение целевого назначения земель, занятых защитными лесами, для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами; о делении земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории.

В то же время, если специфика видов использования лесов, которые являются видами землепользования, не предполагает их осуществление на постоянной основе и имеет временный характер, то их реализация должна допускаться на землях лесного фонда при условии последующего восстановления на них лесных насаждений и рекультивацией земель.

Лесопользование на земельных участках из состава земель лесного фонда, которое предполагает извлечение полезных свойств лесной растительности, как природного ресурса, или лесной среды для воспроизводства ресурсов животного происхождения, или использование иных полезных свойств лесов, реализуемое при осуществлении некоторых видов использования лесов, оказывает влияние на порядок использования и охраны таких земельных участков и предопределяет особенности их правового режима. К видам использования лесов, при которых

осуществляется лесопользование, относятся следующие: заготовка древесины (пп. 1 ч.1 ст.25 ЛК РФ); заготовка живицы (пп. 2 ч.1 ст.25 ЛК РФ); заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов (пп. 3 ч.1 ст.25 ЛК РФ); заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений (пп. 4 ч.1 ст.25 ЛК РФ); осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (пп. 5 ч.1 ст.25 ЛК РФ); осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности (пп. 7 ч.1 ст.25 ЛК РФ); осуществление рекреационной деятельности (пп. 8 ч.1 ст.25 ЛК РФ).

Некоторые из указанных видов использования лесов являются видами предпринимательской деятельности.

Заготовка древесины (ст. 21 ЛК РФ), предполагает рубку лесных насаждений и вывоз из леса древесины. Такой вид использования лесов вызывает множество вопросов в доктрине. С одной стороны, он позиционируется как самый типичный вид использования лесов, но, с другой стороны, таковым не является, поскольку уничтожение лесов в процессе заготовки древесины невозможно признавать их использованием<sup>240</sup>. Порядок заготовки древесины регламентирован детальным образом. Осуществляется в эксплуатационных, защитных лесах, на территории погибших, поврежденных и перестойных лесных насаждений. Установлен запрет на заготовку древесины в объеме, превышающем расчетную лесосеку или с нарушением возрастов рубок. Уполномоченный Правительством Российской Федерации орган устанавливает перечень видов деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается. Сам процесс заготовки представляет собой комплекс действий: трелевку, частичную переработку, хранение древесины и ее вывоз с лесного участка, на котором хранение осуществлялось, которые регулируются специальными Правилами заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации, утвержденных Приказ

---

<sup>240</sup> Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. С. 231.



Минприроды России от 13.09.2016 № 474 (далее – Правила заготовки древесины)<sup>241</sup>. Для указанных целей земельные участки из состава земель лесного фонда гражданам и юридическим лицам предоставляются в аренду, а федеральным государственным учреждениям – на праве постоянного (бессрочного) пользования. Использование лесов для заготовки древесины в некоторых случаях осуществляется на основании договора купли-продажи лесных насаждений (ч.ч.2-4 ст.29.1). На таком же основании осуществляется заготовка гражданами древесины для собственных нужд, которая не является предпринимательской деятельностью (ст.30 ЛК РФ).

В Правилах заготовки древесины установлено, что граждане, юридические лица для заготовки древесины могут строить лесные дороги, склады, иные строения и сооружения. Указанными правилами установлены требования по охране почв земель лесного фонда при осуществлении данного вида использования лесов, в том числе, запрет на повреждение лесных насаждений, растительного покрова и почв, захламление лесов промышленными и иными отходами за пределами лесосеки на смежных с ними 50-метровых полосах и др. (п.12).

Для заготовки живицы земельные участки из состава земель лесного фонда предоставляются на основании договоров аренды в лесах, предназначенных для заготовки древесины, путем подсочки хвойных спелых и перестойных лесных насаждений (ст. 31 ЛК РФ). Правила заготовки живицы установлены Минприроды России <sup>242</sup>.

Заготовка и сбор валежника, пней, бересты, коры деревьев и кустарников, хвороста, веточного корма и других недревесных лесных ресурсов (ст. 32 ЛК РФ) осуществляется путем их изъятия, хранения и вывоза из леса. При осуществлении такого вида земельные участки из состава земель лесного фонда предоставляются на основании договора аренды, но в случаях,

---

<sup>241</sup> Приказ Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 993 «Об утверждении Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

<sup>242</sup> Приказ Минприроды России от 9 ноября 2020 г. № 911 «Об утверждении Правил заготовки живицы»// Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, такой вид использования лесов осуществляются без предоставления лесных участков. Для заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов допускается возведение навесов, иных некапитальных строений, сооружений.

Представляется необоснованным включение в п.4.1 ст.32 ЛК РФ нормы, допускающей заготовку елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков. Целесообразнее включить данную норму в ст. 29.1 об особенностях заготовки древесины отдельными категориями лиц. Однако данная статья введена значительно позже указанной нормы<sup>243</sup>.

Заготовка и сбор гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд, за исключением случая, предусмотренного п.4.1 ст.32 ЛК РФ осуществляются в соответствии с правилами о пребывании граждан в лесах (ст.33 ЛК РФ).

Изъятие, хранение пищевых лесных ресурсов (дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов и др.), сбор лекарственных растений и их вывоз из леса – отдельный вид использования лесов, который также является предпринимательской деятельностью в сфере использования лесов, и осуществляется на основании договоров аренды лесных участков с возможностью размещения некапитальных строений, сооружений (сушилок, грибоварен, складов и др.) (ст.34 ЛК РФ). Если такое использование осуществляется гражданами для собственных нужд (с т. 35 ЛК РФ), то они реализуются согласно правилам пребывания граждан в лесах (ст. 11 ЛК РФ). Правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений утверждены Приказом Рослесхоза<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup> См. ч.4.1 ст.32 Лесного кодекса РФ, которая введена Федеральным законом от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ, а также ст.29.1 Лесного кодекса РФ, которая введена Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 206-ФЗ.

<sup>244</sup> Приказ Минприроды России от 28 июля 2020 № 494 «Об утверждении правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

Осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (ст. 36 ЛК РФ) на основании охотохозяйственных соглашений происходит как с предоставлением, так и без предоставления лесных участков, если осуществление указанных видов деятельности не предполагает проведение рубок лесных насаждений или создание объектов охотничьей инфраструктуры. Пользование лесным участком для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства осуществляется на основании договора аренды, срок которого не может превышать срок действия охотохозяйственного соглашения<sup>245</sup>.

На предоставленных лесных участках допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры, являющихся некапитальными строениями, сооружениями (ограждения и др.). Детальное регулирование видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства содержат специальные Правила, которые устанавливает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Видами лесопользования для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности являются осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности (ст. 40 ЛК РФ) и осуществление рекреационной деятельности (ст. 41 ЛК РФ). Для научно - исследовательской работы и осуществления образовательной деятельности лесные участки предоставляются научными и образовательными организациями на различных титулах, в зависимости от формы собственности: государственным, муниципальным учреждениям – в постоянное (бессрочное) пользование, другим научным, образовательным организациям – в аренду. Правила использования лесов для научно-исследовательской и образовательной деятельности утверждены Приказом Минприроды России от 27.07.2020 № 487 и устанавливают, что осуществление научно-

---

<sup>245</sup> п.4 Правил, утвержденных приказом Минприроды России от 12 декабря 2017 г. № 661 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и Перечня случаев использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства без предоставления лесных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

исследовательской и образовательной деятельности предполагает создание и использование на лесных участках полигонов, опытных площадок для изучения, проведения научных исследований изучения природы леса, обучения в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов с объектами необходимой лесной инфраструктуры (п.п.3, 4)<sup>246</sup>.

Осуществление данного вида пользования лесами должно быть реализовано способами и технологиями, не допускающими эрозию почв, которая может повлечь негативное воздействие на воспроизводство леса. Установлен запрет захламления участка химическими и радиоактивными веществами, устанавливается требование о рекультивации земель, нарушенных при использовании земель.

Предоставление земельного участка из состава земель лесного фонда для осуществление рекреационной деятельности (п.8 ч.1 ст.25 ЛК РФ) согласуется с таким видом разрешенного использования, предусмотренного классификатором, как «Отдых (рекреация)» (5.0). Однако указанный вид разрешенного использования имеет достаточно широкое содержание, предполагает такие виды использования, которые недопустимы на землях лесного фонда.

Использование лесов для осуществления рекреационной деятельности регулируется специальными Правилами<sup>247</sup>, которыми установлены требования к размерам лесных участков для таких целей, обязанность учета оптимальной рекреационной нагрузки на лесные экосистемы при условии ненанесения ущерба лесным насаждениям и окружающей среде. На используемых лесных участках пользователь обеспечивает создание благоприятных условий для нахождения граждан посредством проведения мероприятий по благоустройству участков, вместе с тем, на земельном участке

---

<sup>246</sup> Приказ Минприроды России от 27 июля 2020 г. № 487 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

<sup>247</sup> Приказ Минприроды России от 9 ноября 2020 № 908 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

подлежат сохранению природные ландшафты, объекты животного мира, растительного мира, водные объекты.

Для целей лесной рекреации лесные участки также предоставляются либо на титуле постоянного (бессрочного) пользования (только государственным, муниципальным учреждениям), либо на праве аренды. А.А. Ялбулганов говорит о том, что данный вид использования лесов следует отличать от права пребывания граждан в лесах (ст. 11 ЛК РФ), когда, например, граждане, пребывая в лесах свободно и бесплатно, могут заниматься там физкультурой, совершать туристические походы и др.<sup>248</sup> В.В. Киреев называет право свободного пребывания граждан в лесах первичным по отношению использованию лесов для рекреационных целей, что справедливо, поскольку по содержанию вид использования лесов для рекреационных целей предполагает больше возможностей для пользователя, например, допускается возведение некапитальных строений, сооружений, которое должно согласоваться лесным планом субъекта РФ<sup>249</sup>.

В ЛК РФ установлен принцип многоцелевого использования лесов (ч.2 ст.25). Это предполагает возможность предоставления земельных участков из состава земель лесного фонда и лесных участков для нескольких целей, в том числе разным субъектам. В земельном законодательстве такой принцип отсутствует, и, следовательно, не предусмотрено предоставление одного и того же земельного участка (его части) двум и более лицам для различных видов использования<sup>250</sup>.

Некоторые виды использования лесов на землях лесного фонда не совместимы друг с другом (например, строительство линейного объекта и выращивание посадочного материала лесных растений), в то же время критерии их совместимости не установлены. В законодательстве не определен

---

<sup>248</sup> Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. С. 151.

<sup>249</sup> Киреев В.В. Право лесопользования граждан СССР. М., 1990. С. 56.

<sup>250</sup> Глибко О.Я. Проблема двойной аренды земельных участков в законодательстве России // Российский юридический журнал. 2015. № 2. С. 80 - 87.

порядок установления видов разрешённого использования земельных участков при многоцелевом использовании лесов.

При толковании ч.2 ст.25 ЛК РФ возникли споры о возможности передачи одного лесного участка одному или нескольким лицам для осуществления одного или нескольких видов использования лесов. Согласно разъяснениям Рослесхоза, в отличие от ЛК РФ 1997 года в соответствии с действующим ЛК РФ лесной участок может быть предоставлен для использования только одному пользователю для одного или нескольких видов использования лесов<sup>251</sup>. Вместе с тем, отсутствие конкретики в формулировке нормы ч.2 ст.25 ЛК РФ позволило Президиуму Высшего Арбитражного Суда РФ дать иное ее толкование: «системное толкование норм гражданского и лесного законодательства показывает, что ограничение как по виду лесопользования, так и по числу лесопользователей возникает только в том случае, когда одновременное многоцелевое лесопользование одним земельным участком невозможно»<sup>252</sup>.

Указанное постановление послужило основой формирования соответствующей правоприменительной практики: лесные участки (в том числе земельные участки из состава земель лесного фонда) стали предоставлять для одного или нескольких видов использования лесов в аренду как одному, так и нескольким лицам. Это стало причиной установления взаимоисключающих видов использования лесов на одном земельном участке. В связи с этим использование земельного участка из состава земель лесного фонда одним пользователем может осуществляться в ущерб использованию того же участка другим пользователем.

В судебной практике не сложилось единства подходов к вопросу о признании тех или иных видов использования лесов совместимыми. Так, например, постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от

---

<sup>251</sup> Письмо Рослесхоза от 2 апреля 2008 г. № МГ-03-28/2198 «О возможности предоставления одного лесного участка в аренду нескольким лицам для различных видов его использования» // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>252</sup> Постановлении Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 июля 2010 г. № 2111/10 по делу № А05-7607/2009 // ВВАС РФ. 2010. № 11.

28.03.2018 № Ф01-123/2018 оставлен без изменения акт нижестоящего суда, которым было удовлетворено требование ООО «Оберон» к Департаменту лесного хозяйства Ярославской области и ООО «Никитинский карьер» о признании недействительным заключенного между ответчиками договора аренды лесного участка для выполнения работ по геологическому изучению недр и разработки месторождений полезных ископаемых и обязывании возвратить истцу лесной участок<sup>253</sup>. В основу постановления суда легли представленные истцом доказательства о невозможности заготовки и реализации древесины в кварталах лесного участка, переданных в аренду ООО «Никитинский карьер».

В ином случае Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 17.01.2020 № Ф09-8136/19 оставлены в силе акты нижестоящих судов об отказе в удовлетворении требований ООО «Фитакс», осуществлявшему заготовку древесины на спорном участке, к АО «УГР-Инвест», Департаменту лесного хозяйства Свердловской области о признании недействительным договора аренды участка лесного фонда для геологического изучения недр и разработки месторождений полезных ископаемых, применении последствий недействительности сделки, прекращении права АО «УГР-Инвест» пользования участком недр<sup>254</sup>. По данному делу были представлены доказательства, аналогичные представленным по делу, указанному выше. Однако суды иначе оценили совместимость видов использования лесов и вынесли по схожим обстоятельствам иной судебный акт.

В научно-практической литературе высказывается мнение, что для исключения возможности осуществления не совместимых по характеру видов использования лесов на землях лесного фонда необходимо разработать порядок комбинирования видов использования лесов на землях лесного фонда, основанный не только на действующих нормах права, но и на

---

<sup>253</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28 марта 2018 г. № Ф01-123/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>254</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 января 2020 г. № Ф09-8136/19 по делу № А60-265/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

исследованиях лесохозяйственной и лесоводческой отраслей науки<sup>255</sup>. Это способствовало бы практической реализации правового принципа многоцелевого использования лесов. Однако в этом случае возникает вопрос, требующий решения в рамках ЗК РФ, о порядке использования земельных участков из состава земель лесного фонда и о правах на такие участки.

Выводы:

1. Установленный лесохозяйственным регламентом вид использования лесов, который одновременно является целью предоставления земельного участка из состава земель лесного фонда или лесного участка в пользование, определяет вид разрешенного использования такого участка, предусмотренный классификатором видов разрешенного использования земельных участков.

Необходимо уточнить формулировку ч.7 ст.36 ГрК РФ указав, что виды разрешенного использования земельных участков из состава земель лесного фонда определяются на основании предусмотренных лесохозяйственными регламентами видами использования лесов. Соответствующие изменения потребуются внести в подзаконные нормативные правовые акты, определяющие состав проектной документации лесных участков, а также проектов освоения лесов.

Ввиду того, что реализация установленного лесным законодательством принципа многоцелевого использования лесов, в том числе различными субъектами, не отражена в земельном законодательстве, в порядке, регулирующем установление, изменение видов разрешенного использования земельных участков из состава земель лесного фонда, необходимо предусмотреть условия комбинирования видов использования лесов на землях лесного фонда, основанные на действующих нормах права, а также на исследованиях лесохозяйственной и лесоводческой отраслей науки.

---

<sup>255</sup> Сахно П.С. Проблемы правового регулирования использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без их предоставления или установления сервитута // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2. С. 19 - 21.



2. В состав сведений проекта межевания территории, решения об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, на основании которых образуются земельные участки из состава земель лесного фонда, входят сведения о видах разрешенного использования образуемых земельных участков. В проектной документации лесного участка, на основании которой образуются лесные участки, указываются виды использования лесов и цели предоставления участков, но не виды разрешенного использования земельных участков.

Поскольку вид использования лесов определяет вид разрешенного использования предоставляемого земельного участка из состава земель лесного фонда, необходимо внести изменения в ч.2 ст. 70.1 ЛК РФ в части дополнения сведений, содержащихся в проектной документации, сведениями о виде разрешенного использования проектируемого земельного участка, определяемого видом использования лесов (то есть целью предоставления земельного участка, в отношении которого составлена данная проектная документация).

3. Виды использования лесов, предусмотренные действующим законодательством, представляют собой виды использования лесных ресурсов, использования полезных свойств лесной среды (при которых пользование землями имеет подчиненный характер по отношению к основным целям использования), виды использования земель (земельных участков) как пространственного базиса. Использование земельных участков из состава земель лесного фонда как пространственного базиса для видов деятельности, не связанных с использованием лесных ресурсов и ведением лесного хозяйства, должно допускаться на временной основе с последующим восстановлением на них лесных насаждений и рекультивацией земель. Если такая деятельность (*строительство, эксплуатация искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов, строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, добыча полезных ископаемых*) в силу своей

специфики осуществляется на постоянной основе, то необходимо переводить используемые в подобных целях земельные участки из состава земель лесного фонда в земли иных категорий.

## **ГЛАВА III. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА**

### **§ 1. Понятие и содержание государственного управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда**

Сущность понятия «управление» основано на общем представлении об управлении, как сознательном целенаправленном воздействии со стороны субъекта управления на объект управления (людей и экономические объекты, процессы), осуществляемом с целью получения желаемых результатов. Для целей регулирования отношений в сфере использования и охраны земель (в том числе земель лесного фонда) основную роль играет государственное управление.

В доктрине административного права государственное управление как правовое явление рассматривается с различных сторон. Так, Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев определяют управление как форму государственной деятельности, сущность которой состоит в осуществлении его субъектами (прежде всего, органами исполнительной власти) нормативно определенных функций путем использования принадлежащих им государственно-властных полномочий<sup>256</sup>. А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий рассматривают государственное управление в широком смысле (в нескольких значениях) и в узком смысле слова.

При широком толковании термина «управление» авторы предлагают следующие формулировки: 1) вид социального управления, которое представляет собой целенаправленное организующее воздействие государства в лице всех его органов на развитие общества; 2) управление делами государства, организующей и распорядительной деятельности государственных органов; 3) деятельность Президента РФ, представительных (законодательных), судебных органов, органов прокуратуры (в части

---

<sup>256</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 544.

организационных, управленческих по своему характеру вопросов), органов исполнительной власти и других государственных органов. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий рассматривали в узком смысле государственное управление как организующую деятельность органов исполнительной власти и иных исполнительных государственных органов, которая представляет собой самостоятельный вид государственной деятельности. Основой управления признается организующая деятельность органов исполнительной власти, которая использует в своем механизме управляющего воздействия и другие исполнительные органы, как обладающие властными полномочиями, так и совещательные, консультативные, координационные органы<sup>257</sup>.

В контексте настоящей работы государственное управление рассматривается, исходя из сформулированного М.М. Бринчуком подхода к определению государственного управления в сфере использования и охраны природных ресурсов (в том числе земель), как организующая деятельность государственных органов в соответствующей сфере<sup>258</sup>).

В доктрине земельного права сформулирован ряд определений управления в сфере использования и охраны земель. Так, И.А. Иконицкая определяет государственное управление земельными ресурсами как организующую деятельность государственных органов исполнительной власти, направленную на создание условий для рационального использования и охраны земель всеми субъектами, имеющими права на земельные участки в различных сферах социально-экономической жизни общества<sup>259</sup>. С.А. Боголюбов указывает, что государственным управлением в области рационального использования и охраны земель является установление государством в лице компетентных органов определенных правил и норм по организации использования как всех земельных ресурсов страны, так и

---

<sup>257</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: Учебник. М., 2010. С. 4-5.

<sup>258</sup> См. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Высшее образование, 2005. С.141; Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. С. 206, др. авторы.

<sup>259</sup> Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник / И.А. Иконицкая. М., 2002. С.127.

отдельных их частей (категорий земель, видов землепользования и т.д.)<sup>260</sup>. О.И. Крассов рассматривал управление в сфере использования и охраны земель как подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение их почвенного плодородия и охрану<sup>261</sup>.

В указанных определениях прослеживается единый подход к определению государственного управления в сфере использования и охраны земель: это организующая, распорядительная деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на создание условий для эффективного и рационального использования земель.

Осуществление указанной деятельности в сфере использования и охраны земель лесного фонда имеет некоторые специфические черты, которые предопределены особенностями правового режима земель лесного фонда.

*Первая особенность* управления в данной сфере обусловлена нахождением земель лесного фонда в собственности Российской Федерации<sup>262</sup>.

Конституцией РФ к ведению Российской Федерации отнесены вопросы федеральной государственной собственности и управление ею (п. «д» ст.71). В ЗК РФ установлено, что Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности (п.2 ст.9). Земли лесного фонда и земельные участки из состава таких земель являются федеральной собственностью, поэтому вопросы управления ими относятся к полномочиям Российской Федерации.

Анализируя вопросы управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда, В.К. Быковский отмечает, что особенность

---

<sup>260</sup> Земельное право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во Проспект, 2008. С.161.

<sup>261</sup> Крассов О.И. Земельное право: учебник. — М.: Юристъ, 2000. С. 75.

<sup>262</sup> См. ст.8 ЛК РФ, ст. 3 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

управления в данной сфере состоит в том, что «государство как суверен и как собственник лесов (земель лесного фонда) совпадают»<sup>263</sup>.

А.Е. Лунев писал, что государство-суверен обеспечивает публичные интересы и осуществляет управление лесами в виде «организаторской исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов»<sup>264</sup>.

С одной стороны, Российская Федерация выступает как собственник, определяет юридическую судьбу принадлежащих ему земель. С другой стороны, Российская Федерация как суверен самостоятельно определяет политику в области использования и охраны земель лесного фонда, которая, в свою очередь, проявляется в установлении условий и порядка предоставления земель лесного фонда, механизмов их рационального использования и охраны.

В правовой литературе существует позиция, что управление – это одно из правомочий публичного собственника. Одним из первых с указанной позицией выступил А.В. Павлов, указав, что правомочие управления является четвертым правомочием государства как собственника земель<sup>265</sup>. В последующем данная позиция была поддержана Г.А. Аксененком, который выделял управление в качестве четвертого элемента в праве государственной собственности на землю в СССР<sup>266</sup>.

В современной правовой доктрине придерживаются данной позиции на том основании, что управление перечислено в нормах ЗК РФ наряду с таким правомочием публичного собственника, как распоряжение (п.2 ст.9, п.2 ст.10, п.2 ст.11). Исходя из этого некоторые исследователи делают вывод о том, что управление является правомочием публичного собственника<sup>267</sup>. Указанная позиция представляется весьма спорной.

Во-первых, управление не предусмотрено в качестве правомочия собственника в гражданском законодательстве (ст. 209 ГК РФ). Во-вторых, суждение о том, что управление является правомочием публичного

---

<sup>263</sup> Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. С.208.

<sup>264</sup> Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 8.

<sup>265</sup> Павлов А.В. Конспект курса земельно-колхозного права. М., 1938. С. 23.

<sup>266</sup> Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950. С. 196.

<sup>267</sup> Прохорова Н.А. Понятие «управление» в земельном праве // Государство и право. 2003. № 6. С. 90.

собственника может быть справедливым лишь в условиях исключительной государственной собственности на землю, что имело место в России с 1917 года (с принятия Декрета о земле 1917 года) до 1991 года (до принятия Земельного кодекса РСФСР 1991 года). В настоящее время представляется необоснованным рассматривать управление как элемент государственной собственности на землю. В соответствии с действующим законодательством государство не является исключительным собственником земли и осуществляет управление в отношении земель, находящихся как в государственной, так и в муниципальной и частной собственности.

В связи с этим представляется более правильным именовать управление «сопутствующим правом, принадлежащим только собственнику имущества»<sup>268</sup>, а не правомочием публичного собственника.

Управление как исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется по определенным направлениям<sup>269</sup>. Каждое самостоятельное направление деятельности в сфере управление – функция управления. В связи с этим, в юридической литературе принято рассматривать государственное управление в области использования и охраны земель лесного фонда через систему функций, которые осуществляются органами общей и специальной компетенции в данной сфере<sup>270</sup>. При рассмотрении исследования управления в сфере использования и охраны отдельных природных ресурсов в правовой теории традиционно обращаются к определению функций управления в указанной сфере – отдельных элементов управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности<sup>271</sup>.

---

<sup>268</sup> Волков С.Н., Васильева М.И., Галиновская Е.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / Отв. ред. Волков С.Н., науч. ред. Жариков Ю.Г. М., 2009. С.864.

<sup>269</sup> Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юр. Изд-во Норма, 2016. С. 138 - 139.

<sup>270</sup> Крассов О.И. Земельное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. С. 188; Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование; Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе: учебное пособие для бакалавров / В.Б. Агафонов, Н.О. Ведышева, Г.В. Выпханова и др. / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов. М., 2018. С.200.

<sup>271</sup> Лунев А.Е. Природа, право, управление. М., 1981. С.266.; Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М., 2018. С. 216.

В отношении всего земельного фонда Российской Федерации осуществляются следующие функции управления: государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на земельные участки как объекты недвижимости, перевод земель из одной категории в другую, территориальное планирование использования земель, государственный земельный надзор, предоставление земельных участков, резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, государственный мониторинг земель и иные функции.

Вместе с тем, особенности правового режима земель лесного фонда, как отмечал О.И. Крассов, которые predetermined целевым назначением таких земель, произрастанием на них лесов, обусловили осуществление в отношении таких земель специальных функций управления<sup>272</sup>. Ученый относил к специальным функциям управления, осуществляемым в сфере использования и охраны земель лесного фонда, государственную инвентаризацию лесов, ведение государственного лесного реестра, районирование лесов, лесоустройство, планирование в области использования, охраны, воспроизводства лесов, государственную экспертизу проектов освоения лесов, федеральный государственный лесной надзор.

Перечисленные выше специальные функции управления некоторые авторы относят к соответствующим функциям управления в сфере использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов<sup>273</sup>. Представляется, что особенность некоторых из перечисленных выше функций управления заключается в том, что объектом управления являются не только отношения по использованию и охране лесов, но также отношения в сфере использования и охраны земель лесного фонда, что обусловлено естественно-биологическими связями земель лесного фонда и лесов, которые на них произрастают, как природных объектов<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> Крассов О.И. Земельное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. С. 491.

<sup>273</sup> См., например, Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование: монография. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>274</sup> Общие и специальные функции управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда рассмотрены в § 2 Главы 3 настоящего исследования.



В связи с этим *второй особенностью* управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда является то, что оно включает реализацию общих функции управления в сфере использования и охраны всех категорий земель (всего земельного фонда) и особых функций управления, которые также являются функциями управления в сфере использования и охраны лесов.

Еще одной (*третьей*) *особенностью* управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда являются принципы, общие руководящие начала, на основании которых оно осуществляется. Содержание функций управления, осуществляемых в сфере использования и охраны земель лесного фонда, а также реализация указанных функций как в сфере управления использованием и охраной земель, так и в области управления использованием и охраной лесов предполагают, что управление в сфере использования и охраны земель лесного фонда будет осуществляться как на основании принципов управления в сфере использования и охраны земель, так и в области управления использованием и охраной лесов.

Таким образом, управление в сфере использования и охраны земель лесного фонда реализуется на основе системы принципов.

На базе предлагаемой Т.В. Волковой классификации принципов управления земельными ресурсами, в основу которой она закладывает принципы права, законодательства и политики в соответствующей сфере, предлагается выделить в системе принципов управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда следующие группы принципов:

- общие принципы реализации государственного управления, в том числе принципы законности, объективности, правовой, финансовой и кадровой обеспеченности, принцип комбинации различных способов воздействия в процессе управления, принцип эффективности и другие;

- принципы управления в сфере использования и охраны земель, в том числе принцип разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере управления земельными ресурсами, принцип сохранения и

приумножения качеств земельных ресурсов, принцип полноты реализации прав и законных интересов граждан, принцип сочетания публичных и частных интересов, планирование использования земельных ресурсов; категоризация земель, единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов; платность использования земли, разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации и субъектов РФ и собственность муниципальных образований; ответственность субъектов управления земельными ресурсами за принимаемые решения и другие принципы;

- принципы управления в сфере использования и охраны лесов, в том числе принцип устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала, принцип сохранения экологической и социальной роли лесов, а также принцип недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления и другие принципы.

В ранее действовавшем ЛК РФ 1997 года принципам управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов была посвящена отдельная статья (ст.50). Помимо перешедших в действующий ЛК РФ и приведенных выше принципов управления в ЛК РФ 1997 года содержался принцип рационального, непрерывного, неистощительного использования лесного фонда в интересах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Указанный принцип в настоящее время закреплён в несколько видоизменённом варианте в Стратегии развития лесного комплекса РФ (п.1 разд.3).

Представляется, что центральным принципом управления лесами, который предусмотрен лесным законодательством, является принцип устойчивого управления лесами. Он не только закреплён в качестве основного принципа лесного законодательства в (п. 1 ст.1 ЛК РФ), но также определен в качестве цели максимально эффективного освоения лесов (ч. 3 ст.12 ЛК РФ), как основа осуществления планирования в области использования, охраны,

защиты, воспроизводства лесов (ч. 1 ст.85 ЛК РФ), а также, как основа осуществления иных функций.

Указанный принцип является ключевым принципом природоресурсного законодательства ряда зарубежных стран, в том числе Германии (ФРГ), в соответствии с законодательством которой в понятие «лес»<sup>275</sup> включены и земли, на которых произрастает лес (лесные насаждения)<sup>276</sup>. Содержание принципа предполагает такое использование природных ресурсов (в т. ч., использование лесных ресурсов, пользование землями, на которых произрастают леса), которое не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности, выбрать свой собственный образ жизни<sup>277</sup>.

Сущность данного принципа была сформулирована наиболее полно на конференции в Хельсинки в 1993 году по охране лесов в Европе. В материалах конференции содержалась формулировка: «Устойчивое управление означает управление лесами и использование их таким образом и в такой степени, чтобы сохранялись их биоразнообразие и продуктивность, способность к восстановлению, жизнеспособность и способность в будущем к удовлетворению экологических, экономических и социальных функций на местном, национальном и глобальном уровнях, при условии непричинения вреда другим экосистемам»<sup>278</sup>.

Принцип устойчивого управления лесами был закреплён в российском законодательстве в результате проведения Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Для реализации

---

<sup>275</sup> Как было отмечено в § 3 главы II настоящей работы лес, согласно лесному законодательству Германии, представляет собой единство земель и произрастающей на них лесной, а также древесно-кустарниковой растительности.

<sup>276</sup> Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) BWaldG vom 2. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), Letzte Änderung 17 Januar 2017 (In: BGBl. I S. 75). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/> (дата обращения: 15 мая 2018 г.).

<sup>277</sup> Häusler, A., & Scherer-Lorenzen, M. (2002). Nachhaltige Forstwirtschaft in Deutschland im Spiegel des ganzheitlichen Ansatzes der Biodiversitätskonvention. URL: <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/skript62.pdf> (дата обращения: 7 апреля 2018 г.).

<sup>278</sup> Resolution H1. 16-17 June 1993, Helsinki/Finland. Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. URL: [http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC\\_helsinki\\_resolutionH1.pdf](http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH1.pdf) (дата обращения: 15 мая 2018 г.).

принятых решений и во исполнении принятых на себя Россией обязательств, были изданы Указ Президента от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»<sup>279</sup> и Приказ Рослесхоза от 05.02.1998 № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации»<sup>280</sup>.

Для регулирования процесса перехода к устойчивому развитию и для определения эффективности используемых средств в сфере управления, по мнению Р.В. Блинникова, необходимо «устанавливать целевые ориентиры и ограничения с соблюдением процедуры контроля за их достижением»<sup>281</sup>, которыми могут являться «показатели качества жизни, уровень экономического развития, экологического благополучия». Указанные «целевые ориентиры» изложены в Стратегии развития лесного комплекса РФ, содержание которой также отвечает целям реализации принципа устойчивого развития и управления лесами. Некоторыми из целей Стратегии развития лесного комплекса РФ являются *достижение* устойчивого лесопользования (раздел 1), *целевое видение* в сфере лесного хозяйства, которое предусматривает ведение лесного хозяйства на принципах устойчивого управления лесами, сохранения экологической и социальной роли лесов (раздел 2) и др.

В судебных актах высших судов также подчеркивается важное значение принципа устойчивого управления лесами. Так, Решением Верховного Суда РФ от 08.09.2014 № АКПИ14-89 установлено: «В силу статей 1 - 3 ЛК РФ лесные отношения регулируются лесным законодательством, основанным на принципах устойчивого управления лесами, использования лесов с учетом их глобального экологического значения, а также природных свойств...»<sup>282</sup>.

---

<sup>279</sup> Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ .1996. № 15. Ст. 1572.

<sup>280</sup> Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации» // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>281</sup> Блинников Р.В. Правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации. С.98.

<sup>282</sup> Решение Верховного Суда РФ от 8 сентября 2014 г. № АКПИ14-894 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1 и 2 Перечня объектов, не связанных с созданием лесной

Такой принцип как недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления, установленный ЛК РФ, предполагает несовместимость реализации государственного управления в области использования, охраны лесов с осуществлением заготовки древесины и осуществлением иных видов использования лесов, предусмотренных ст.25 ЛК РФ.

Указанный принцип должен соблюдаться при функционировании системы органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель лесного фонда и лесов.

Организация управления предполагает определение нормами права совокупности субъектов государственного управления и характера функциональных связей между ними<sup>283</sup>.

Единая система исполнительной власти в Российской Федерации включает федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ). Система органов исполнительной власти является одним из составляющих единой системы государственной власти РФ (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации). Данная система должна отвечать целям оперативной и целенаправленной деятельности по решению важнейших социально-экономических задач, в том числе в сфере государственного управления использованием и охраной землями лесного фонда.

Система органов управления в любой сфере общественной жизни, в том числе управления в области использования и охраны земель лесного фонда, складывается из органов общей и специальной компетенции. Решение наиболее глобальных задач и определение основных направлений деятельности в области использования и охраны лесов и земель лесного фонда относится к полномочиям Правительства РФ. Так, в соответствии со ст. 18

---

инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, утв. Распоряжением Правительства РФ от 27.05.2013 N 849-р» // БВС РФ. 2015. № 9.

<sup>283</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 544.

Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации и др.<sup>284</sup>

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, в том числе водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель лесного фонда в земли другой категории, в области лесных отношений, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды и иных сферах.<sup>285</sup> Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Рослесхоза и Росприроднадзора, обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации и др.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) осуществляет функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на ООПТ), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

<sup>285</sup> Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586.

<sup>286</sup> Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), согласно Положению об указанной службе, обладает полномочиями по приостановлению использования лесов на землях лесного фонда<sup>287</sup>.

Следует отметить, что за последние 20 лет система органов управления в сфере использования, охраны лесов и земель лесного фонда претерпела структурные преобразования. Рослесхоз, профильный орган управления в сфере использования и охраны лесов, земель лесного фонда, был упразднен в 2000 году, а его полномочия переданы Минприроды России, что в целом негативно сказалось на регулировании лесных отношений. В 2004 году в структуре Минприроды России был вновь создан Рослесхоз, который в 2008 году был передан в ведение Министерства сельского хозяйства РФ (Минсельхоза России). С 2010 года Рослесхоз был вновь включен в структуру Минприроды России<sup>288</sup>.

Действующая система управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда и лесов основана на федеральной собственности на земли лесного фонда, разделении лесоуправления и хозяйственной деятельности в лесах, децентрализации лесоуправления путем передачи части функций государственного управления лесами субъектам Российской Федерации, установления платности использования лесов, применении аренды лесных участков как основного вида использования лесов и выполнение арендаторами комплекса лесохозяйственных работ на арендованных территориях (п.2 разд.4 Стратегии)<sup>289</sup>.

Система государственного управления землями лесного фонда и лесами формируется из органов государственной власти Российской Федерации и

---

<sup>287</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // РГ. 2004. № 170.

<sup>288</sup> См.: Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. С. 216

<sup>289</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2018 г. № 1989-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2018. № 40. Ст. 6147.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которым делегированы полномочия в рассматриваемой сфере. В пределах своих полномочий, определённых лесным законодательством, органы управления обоих уровней обязаны проводить мероприятия по охране, защите лесов и земель лесного фонда (ст.ст. 19, 51 ЛК РФ), по воспроизводству лесов (ст. ст.19, 61 ЛК РФ), обязаны обеспечивать разработку и утверждение лесохозяйственных регламентов (ст. 23 ЛК РФ), ведение государственного лесного реестра (ст. 91ЛК РФ).

При этом полномочия органов государственной власти Российской Федерации, согласно ст. 81 ЛК РФ, в основном сводятся к нормативно-правовому регулированию лесных отношений по вопросам установления:

- возрастов рубок и порядка исчисления расчетной лесосеки;
- правил осуществления некоторых видов использования лесов (заготовки древесины, живицы, пищевых лесных и недревесных лесных ресурсов и сбора лекарственных растений; использования лесных участков для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов);
- формы отчета об использовании лесов и порядка представления этого отчета;
- порядка определения кадастровой стоимости лесных участков;
- правил санитарной, противопожарной безопасности в лесах;
- ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды;
- границ лесничеств, лесопарков, а также определение их количества;
- осуществление государственной инвентаризации лесов и проч.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации помимо реализации собственных полномочий в сфере лесных отношений, осуществляют регулирование отношений в области использования и охраны лесов и земель лесного фонда на основании переданных им Российской Федерацией полномочий, в том числе определяют судьбу лесов и земель



лесного фонда посредством проектирования лесных участков на землях лесного фонда, предоставления таких участков в пользование, установления в отношении них сервитутов, публичных сервитутов, заключения договоров купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях лесного фонда, выдачи разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр, осуществления на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора, охраны, защиты лесов, а также реализации иных полномочий (ст.83 ЛК РФ).

В правовой литературе часто встречается мнение о наличии недостатков существующей системы управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда<sup>290</sup>.

Многочисленные преобразования в структуре органов государственной власти Российской Федерации, по мнению В.В. Паршута, повлекли перераспределение управленческих функций, что стало причиной «временного снижения дееспособности» управленческих структур и повлекло дестабилизацию их работы<sup>291</sup>.

Критически оценивается передача на уровень субъектов Российской Федерации многих полномочий управления в данной сфере.

М.И. Василишина отмечает, что несмотря на право уполномоченного федерального органа исполнительной власти направлять обязательные для исполнения предписания об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений, а также право отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, в части, регулирующей осуществление переданных полномочий (ч. 9 ст. 83 ЛК РФ), уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не всегда может проконтролировать действия органов исполнительной власти субъектов

---

<sup>290</sup> См., например, Паршута В.В. Государственное управление лесами // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 53 - 54. Пуряева А.Ю. История специальных органов управления лесами от Российской империи до Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. №3. С. 160 – 171, и др.

<sup>291</sup> Паршута В.В. Государственное управление лесами // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 53 - 54.

Российской Федерации. К примеру, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не имеет возможности воспрепятствовать принятию неправомερных решений о предоставлении земельных участков из состава земель лесного фонда, расположенных в защитных лесах<sup>292</sup>.

Ю.И. Шуплецова указывает на неочевидность положительных результатов передачи полномочий по осуществлению функций контроля и надзора в сфере лесных отношений органами государственной власти субъектов РФ<sup>293</sup>.

О.И. Крассов отмечал, что следствием нестабильности в системе управления является неудовлетворительное положение в сфере лесопользования и охраны лесов<sup>294</sup>. Так, например, во время лесных пожаров в 2010 году, нанеших масштабный ущерб, в результате которых было поражено около 6 млн. га леса, очередное перераспределение полномочий органов управления в сфере лесных отношений (передача полномочий от Рослесхоза Росприроднадзору, не имевшему представительство на уровне субъектов РФ) стало причиной невозможности быстрого реагирования на возникшую ситуацию, повлекло гибель лесных экосистем.

К выводу о неудовлетворительных показателях в сфере лесопользования в связи с преобразованиями системы управления можно прийти на основе анализа динамики показателей лесного хозяйства за последние 20 лет<sup>295</sup>.

Состояние развития лесного хозяйства свидетельствует о неэффективности передачи таких наиболее значимых функций управления на уровень субъектов Российской Федерации, как осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора, охраны, в том числе пожарной охраны, защиты лесов, лесоустройства (за исключением

---

<sup>292</sup> Василишина М.И. Совершенствование системы управления лесами Российской Федерации // Экологическое право. 2012. № 6. С. 22 - 27.

<sup>293</sup> Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография.

<sup>294</sup> Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. С.6

<sup>295</sup> Стеценко А.А., Махова А.В. Анализ инвестиционной активности в России по отраслям экономической деятельности в 2010-2017 гг // [Электронный ресурс]. URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/kadastrovaya-otsenka-lesnyh-zemel-po-razlichnym-metodikam> (дата обращения: 5 апреля 2019 г.).

проектирования лесничеств, резервных, эксплуатационных, защитных лесов, особо защитных участков лесов).

Ранее до вступления в силу ЛК РФ указанные функции осуществлялись федеральным органом управления лесным хозяйством (Федеральной службой лесного хозяйства) через его территориальные органы – органы управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации и лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством (далее - лесхозы), которые обладали статусом юридического лица (ст.53 ЛК РФ 1997 г.).

К полномочиям лесхозов относились, в частности учет лесного фонда; участие в осуществлении лесоустроительных и лесообследовательских, восстановительных работах; отнесение лесного фонда к группам лесов и категориям защитности; подготовка материалов по переводу лесных земель в нелесные; предоставление участков лесного фонда в долгосрочное и краткосрочное пользование; участие в организации проведения лесных торгов и конкурсов по предоставлению лесного фонда в пользование; обеспечение пожарной безопасности в лесах, профилактика и своевременное обнаружение и тушение лесных пожаров, защита от вредителей и болезней и борьба с ними; государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов в зоне деятельности лесхозов; организация службы государственной лесной охраны; предупреждение нарушения норм и правил пользования лесным фондом и многие другие функции<sup>296</sup>.

Таким образом, в лесах (непосредственно на местах) лесхозы представляли интересы федерального собственника, осуществляли и контролировали реализацию всех основных функций государственного управления лесным хозяйством<sup>297</sup>. Лесничество, одновременно являвшиеся инспекторами, несли ответственность за сохранность, рациональное

---

<sup>296</sup> Приказ Рослесхоза от 10 сентября 1993г. № 238 «Об утверждении Общего положения о лесхозах Федеральной службы лесного хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>297</sup> В настоящее время большинство из указанных функций делегированы органам государственной власти субъектов Российской Федерации (см. ст.83 ЛК РФ).

использование лесного фонда, воспроизводство, охрану и защиту лесов, организацию, надлежащее проведение возложенных на лесничества работ и соблюдение правил ведения лесного хозяйства и техники безопасности.

Организация и порядок функционирования лесхозов был регламентирован на федеральном уровне. Их деятельность контролировали вышестоящие государственные органы управления лесным хозяйством.

В 2000 году была ликвидирована Федеральная служба лесного хозяйства, количество лесхозов стало резко сокращаться<sup>298</sup>.

В соответствии со ст.11 Закона о введении в действие ЛК РФ лесхозы были упразднены, на их базе в соответствии с гражданским законодательством созданы лесничества (ст.23 ЛК РФ). При этом, в указанном законе не установлена организационно-правовая форма юридического лица, в которую должны быть преобразованы лесхозы. В короткий срок (до 01.02.2007) после вступления в силу ЛК РФ право собственности Российской Федерации на лесхозы (*имущество лесхозов - авт.*) должно было перейти к субъектам РФ (ст.15 Закона о введении в действие ЛК РФ).

О.И. Крассов, Ю.И. Шуплецова после принятия ЛК РФ в своих комментариях к указанному нормативному правовому акту писали, что по итогам реформирования системы управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда лесничества станут территориальными органами управления лесного контроля и надзора, а хозяйственное управление будет реализовываться через государственные унитарные предприятия или коммерческие организации<sup>299</sup>.

По состоянию на сегодняшний день лесничества имеют статус территориальных органов управления далеко не во всех субъектах РФ, в некоторых из них лесничества – это государственные (муниципальные)

---

<sup>298</sup> Королева М.В. Деятельность прокуратуры по защите экологических прав человека // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. / Под ред. В.Н. Лопатина. СПб. 2003. С. 206.

<sup>299</sup> Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу РФ; Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, М.И. Васильева, Ю.Г. Жариков и др.; под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2010. 400 с.

*бюджетные и автономные учреждения, на которые в соответствии с ЛК РФ могут быть возложены обязанности по осуществлению мероприятий по сохранению лесов, в том числе работы по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению (ч.2 ст.19). Дальнейшая судьба «правопреемников» лесхозов в законодательстве не определена. На практике она решалась при создании в субъектах РФ системы органов управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда.*

Н.Г. Жаворонкова, Г.В. Выпханова подвергают сомнению объективность реорганизации лесхозов с последующим разделением их деятельности на государственное и хозяйственное управление лесами. Позиция авторов обосновывается тем, что в связи с реформированием системы управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда на региональном уровне создавались министерства, департаменты, агентства лесного хозяйства, ставшие учредителями государственных структур, осуществляющих ведение лесного хозяйства (унитарных предприятий, автономных учреждений)<sup>300</sup>.

Однако из положений ЛК РФ следует, что указанные государственные структуры могут осуществлять не только хозяйственное управление, но также осуществлять некоторые функции государственного управления (статьи 19, 83 ЛК РФ). Так, федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) и федеральный государственный пожарный надзор в лесах, как переданные Российской Федерацией субъектам РФ полномочия в области лесных отношений, могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов РФ (статьи 83, 96, 97 ЛК РФ). Государственными учреждениями, согласно действующему законодательству, признаются автономные, бюджетные и казенные учреждения<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений // Lex russica. 2018. № 2. С. 78 - 93.

<sup>301</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // РГ.1996. № 14.

Из анализа правоприменительной практики, а также сведений с официальных сайтов органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в сфере лесных отношений, следует, что «правопреемники» лесхозов образуются в организационно-правовых формах государственных казенных, бюджетных, автономных учреждений (например, государственное казенное учреждение «Алапаевское лесничество»» (Свердловская область)<sup>302</sup>, специализированное государственное бюджетное учреждение «Нижнечирское лесничество» (Волгоградская область)<sup>303</sup>, государственное автономное учреждение «Балаганский лесхоз» (Иркутская область)<sup>304</sup> либо являются структурными подразделениями уполномоченных органов в органы государственной власти субъекта РФ. Так, например, полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), пожарного надзора в лесах в границах земель лесного фонда на территории Республики Адыгея возложены на Управление лесами Республики Адыгея в соответствии с приказом Главы республики Адыгея от 29.11.2018 № 159. Непосредственно осуществляет указанные полномочия структурные подразделения данного Управления – лесничества<sup>305</sup>.

Наделяя лесничества статусом бюджетного или автономного учреждения и полномочиями по осуществлению государственных функций, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не учитывают, что государственные учреждения такой формы не могут осуществлять государственные функции: контрольные, надзорные и иные управленческие функции<sup>306</sup>. Осуществление указанных функций допускается

---

<sup>302</sup> Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области. Департамент лесного хозяйства. // [Электронный ресурс]. URL: <https://forest.midural.ru/enterprise/lis> (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

<sup>303</sup> Официальный сайт Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области. URL: <http://oblkompriroda.volgograd.ru/about/organizations/list/136552/> (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

<sup>304</sup> Официальный сайт Министерства лесного комплекса Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/sites/alh/FormirBudjetaPlanFinans/GosZadaniya/Balaganskiy/> (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

<sup>305</sup> Указ Главы Республики Адыгея от 29 ноября 2018 г. № 159 «О Лесном плане Республики Адыгея» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>306</sup> Значительное внимание проблеме определения правового статуса лесничеств наряду с иными проблемами управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда уделено в статье Н.Г. Жаворонковой и Г.В. Выпханова «Правовые проблемы и направления совершенствования государственного

только в случаях, предусмотренных законом. Кроме того, Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) установлен прямой запрет на совмещение функций хозяйствующих субъектов и функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>307</sup>. Е.Е. Сметанина, анализируя проблему наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов государственной власти, отмечает, что данная проблема рассматривается чаще всего на примере предоставления хозяйствующим субъектам полномочий по осуществлению функций федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) на землях лесного фонда и федерального государственного пожарного надзора в лесах<sup>308</sup>.

Из положений действующего законодательства следует, что целью создаваемых Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации государственного бюджетного или автономного учреждения является выполнение работ, оказание услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти<sup>309</sup>. Казенные учреждения, осуществляют оказание государственных услуг, выполнение работ и (или) *исполнение государственных функций* для реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов), финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст.6 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ)<sup>310</sup>.

---

управления в области лесных отношений» (Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений.).

<sup>307</sup> Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 17 февраля 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>308</sup> Сметанина Е.Е. Наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов государственной власти и местного самоуправления: правовое содержание запрета и исключений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 3. С. 21 - 23.

<sup>309</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // РГ.1996. № 14.

<sup>310</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // РГ. 1998. №. 153-154.

Вопрос о правомерности наделения хозяйствующего субъекта, созданного в форме бюджетного учреждения, функциями по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора и федерального государственного пожарного надзора в лесах является основанием проведения судебных разбирательств<sup>311</sup>. В разрешение указанного вопроса привнес ясность Верховный Суд Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ).

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ отменила решение суда первой инстанции по делу № А76-31284/2016, постановление суда апелляционной инстанции и арбитражного суда округа, оставившие без изменений решение об отказе в признании незаконным решения антимонопольного органа в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, посчитав, что в действиях главного управления лесами субъекта Российской Федерации отсутствуют признаки нарушения положений ст. 15 Закона о защите конкуренции (указаны выше). В обосновании позиции в определении от 19.10.2018 № 309-КГ18-10521 Верховный Суд РФ указал, что для исполнения государственных функций может создаваться только казенное учреждение, кроме случаев, прямо установленных федеральными законами. Кроме того, в настоящее время законодательством Российской Федерации не предусмотрена возможность осуществления бюджетными и автономными учреждениями федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального государственного пожарного надзора в лесах<sup>312</sup>.

Решения, принятые бюджетными и автономными учреждениями в рамках реализации указанных функций, могут быть оспорены и признаны незаконными<sup>313</sup>.

---

<sup>311</sup> См., например, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 марта 2010 г. по делу № А26-11177/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>312</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19 октября 2018 г. № 309-КГ18-10521 по делу № А76-31284/2016 // СПС «КонсультантПлюс»;

<sup>313</sup> Там же.



В рамках реализации лесничествами функции государственного лесного надзора (лесной охраны) на землях лесного фонда могут осуществляться предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований об использовании земель лесного фонда<sup>314</sup>. Для исключения оспаривания и признания незаконными решений лесничеств, принятых в рамках осуществления государственного лесного надзора на землях лесного фонда, целесообразно установить возможность их создания (реализации деятельности) в единственной организационно-правовой форме – в форме казенных учреждений.

Выводы:

1. Государственное управление в сфере использования и охраны земель лесного фонда – это осуществляемая в соответствии с земельным и лесным законодательством исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти по организации использования и охраны земель лесного фонда.

2. Специфика управления в области использования и охраны земель лесного фонда заключается в следующем:

- сосредоточение полномочий по распоряжению землями лесного фонда и управлению в сфере использования и охраны земель лесного фонда у государства не делают управление в указанной сфере правомочием Российской Федерации как собственника. Функции управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда Российская Федерация осуществляет, как суверен;

- в отношении земель лесного фонда осуществляются не только общие функции управления (государственный кадастровый учет земель лесного фонда и земельных участков их состава таких земель, государственная регистрация прав и ограничений на земельные участки из состава земель лесного фонда, перевод земель лесного фонда (участков из их состава) в земли

---

<sup>314</sup> Вопрос об осуществлении государственного лесного надзора на землях лесного фонда рассмотрен в § 2 главы III настоящего исследования.

других категорий), а также иные функции управления), но и специальные функции управления, обусловленные произрастанием на землях лесного фонда лесных насаждений (ведение государственного лесного реестра, лесоустройство, планирование в области использования, охраны, воспроизводства лесов, государственная экспертиза проекта освоения лесов, федеральный государственный лесной надзор);

- принципы управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда основаны на общих принципах реализации государственного управления, управления в сфере использования и охраны земель, управления в сфере использования и охраны лесов.

3. Принцип устойчивого управления лесами - один из центральных принципов управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда, сущность которого заключается в осуществлении организующей деятельности по обеспечению использования и непосредственное использование лесов (то есть осуществление предусмотренных законодательством видов использования лесов) таким образом, чтобы это обеспечивало жизнеспособность, репродуктивную способность лесных экосистем, сохранение биоразнообразия и обеспечивало выполнение экологических, экономических и социальных функций.

4. Лесничества являются не только объектами государственного управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда, но и субъектами управленческой деятельности, поскольку осуществляют ряд функций ранее существовавших, а ныне упразднённых лесхозов (например, осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов). Лесничества, как подведомственные органам государственной власти субъектов Российской Федерации учреждения, могут осуществлять на землях лесного фонда переданные Российской Федерацией указанным органам надзорные функции. Существующая неопределённость организационно-правовой формы лесничеств как субъектов управленческой деятельности препятствует реализации ими функций государственной лесного надзора

(лесной охраны). В целях обеспечения реализации лесничествами указанной функции представляется целесообразным создавать их только в организационно-правовой форме казенных учреждений.

## **§ 2. Особенности осуществления отдельных функций государственного управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда**

Реализация общих функций государственного управления в сфере использования и охраны земель имеет определенную специфику при их осуществлении в отношении земель лесного фонда.

Реализация такой функции государственного управления как *государственный кадастровый учет* связана с процедурой образования земельных участков на земли лесного фонда, рассмотренной ранее в настоящей работе.

И земельный, и лесной участок не могут считаться объектами недвижимости до постановки на государственный кадастровый учет, поскольку их границы не индивидуализированы<sup>315</sup>. Постановка на государственный кадастровый учет, индивидуализация земельных участков являются условиями их предоставления на праве постоянного (бессрочного) пользования, по договору аренды или безвозмездного пользования (ст.ст.39.9, 39.10 ЗК РФ, ст.72 ЛК РФ). При заключении соглашения об установлении сервитута в отношении части такого земельного участка на срок более трех лет часть земельного участка также подлежит государственному кадастровому учету (ст.39.25 ЗК РФ).

При этом до 01.01.2015 отсутствовало требование о формировании земельных участков из состава земель лесного фонда (лесных участков, расположенных в границах лесничеств на землях лесного фонда) без проведения их государственного кадастрового учета для предоставления

---

<sup>315</sup>Исключение составляют ранее учтенные земельные и лесные участки, о которых пойдет речь далее в настоящем параграфе.

гражданам, юридическим лицам, кроме случаев их предоставления для осуществления рекреационной деятельности. Лица, которым такие участки были предоставлены, вправе были распоряжаться ими<sup>316</sup>.

До 01.01.2017 аналогичные условия сохранялись в случае предоставления из состава земель лесного фонда земельных участков для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых.

Наряду с неточностью сведений о границах земельных участков из состава земель лесного фонда, вносимых в ГЛР по результатам лесоустройства, которое ранее не было привязано к системе координат Государственного кадастра недвижимости (далее – ГКН)<sup>317</sup>, указанные выше правила (возможность пользования земельными участками из состава земель лесного фонда без постановки их на государственный кадастровый учет) стали причиной многочисленных случаев наложения границ земельных участков различных категорий земель на земли лесного фонда.

Дублирование сведений об одних и тех же участках в ГКН и ГЛР привело к существенному увеличению площади земель лесного фонда за счет их наложения на земли сельскохозяйственного назначения, которые с ними граничили<sup>318</sup>. Однако введение в действие Закона о регистрации недвижимости, основным принципом которого стала достоверность сведений, содержащихся в ЕГРН, послужило основой для принятия Закона № 280-ФЗ, в соответствии с которым до 01.01.2023 должен быть устранен взаимоисключающий характер сведений ГЛР и ЕГРН, обеспечена защита и восстановление нарушенных прав землепользователей.

---

<sup>316</sup> См. ст. 4.1 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ, от 12 декабря 2011 г. № 427-ФЗ).

<sup>317</sup> Со вступлением в силу Закона о регистрации недвижимости (с 01.01.2017) сведения государственного кадастра недвижимости (ГКН) и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним были объединены в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). При этом с 01.01.2017 сведения ГКН и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним считаются сведениями, содержащимися в ЕГРН и не требующими дополнительного подтверждения (ч.6 ст.72 Закона о регистрации недвижимости). В состав ЕГРН входит реестр объектов недвижимости (кадастр недвижимости).

<sup>318</sup> Варламов А.А., Гальченко С.А., Рулева Н.П. Проблемы кадастрового учета земель лесного фонда // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 6. С.56.

Так, при внесении сведений о местоположении границ лесничеств в ЕГРН должна быть исключена возможность пересечения границ лесничеств и границ земельного или лесного участка, а также возможность включения в границы лесничества, расположенного на землях лесного фонда, земельных участков, не отнесенных к землям данной категории (ч. 16 ст. 34 Закона о регистрации недвижимости). Указанное выше пересечение допускается при образовании земельного участка для проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов, гидротехнических сооружений, а также водохранилищ, иных искусственных водных объектов (п.7 ст.11.9 ЗК РФ).

Как отмечено ранее, кадастровый учет, в том числе при уточнении границ земельных участков и (или) государственная регистрация прав на земельные участки, являющиеся в соответствии с лесным законодательством лесными участками, в составе земель лесного фонда осуществляются по заявлению органа государственной власти субъекта РФ, если ему переданы полномочия Российской Федерации в области лесных отношений (п. 5.1 ст.15 Закона о регистрации недвижимости).

Заявление о кадастровом учете земельного участка из состава земель лесного фонда также вправе подать правообладатель такого участка при уточнении его границ, если сведения о таком участке внесены в ЕГРН до 01.01.2017 (если участок является ранее учтенным) (ч. 1 ст.4.2 Закона о введении в действие ЛК РФ).

Сведения о ранее учтенном земельном участке в ЕГРН вносятся на основании межевого плана, в котором указывается кадастровый номер, условный номер или учетный номер земельного участка в соответствии со сведениями ГЛР (при их наличии). Условие о наличии межевого плана земельного участка исключает возможность пересечения его границ с границами иных земельных участков. Допускается сохранение пересечения границ лесных участков, предназначенных для размещения линейных

объектов или обеспечивающих недропользование, как между собой, так и с иными лесными участками<sup>319</sup>.

Представляется, что реализация положений Закона о регистрации недвижимости и Закона № 280-ФЗ о достоверности содержащихся в ЕГРН сведений о границах и площади земельных участков, предполагает необходимость проверки и внесения (или актуализации) соответствующих сведений о земельных участках из состава земель лесного фонда.

Благодаря положениям Закона № 280-ФЗ должны быть, но еще не решены проблемы кадастрового учета земельных участков из состава земель лесного фонда, обозначенные Е.Н. Абаниной:

- несовпадение границ земельных участков из состава земель лесного фонда, поставленных на кадастровый учет, с границами таких участков в натуре;
- несовпадение площади лесных участков по материалам лесоустройства с площадью лесного участка, полученной после межевания;
- пересечение границ лесных участков и границ муниципальных образований (в связи с прохождением границы лесничеств по границам лесных кварталов с учетом естественных рубежей, которые могут быть смежными с границами муниципальных образований<sup>320</sup>);
- принадлежность одного лесного участка по сведениям, содержащимся в ГЛР, ЕГРН к землям разных категорий (обычно это случается в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда) и др.<sup>321</sup>

Указанные проблемы связаны с отсутствием достоверных сведений (в некоторых случаях вообще наличием сведений) о границах и площади земельных участков из состава земель лесного фонда в связи с тем, что при регистрации права собственности на такие участки (при предоставлении их в пользование) соответствующие сведения не были внесены в существовавший

---

<sup>319</sup> См. часть 2 статьи 4.6 Закон о введении в действие ЛК РФ.

<sup>320</sup> Приказ Минприроды России от 29 марта 2018 № 122 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2020

<sup>321</sup> Абанина Е.Н. Государственный кадастровый учет лесных участков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 33 - 37.

ранее ГКН (Государственный земельный кадастр). К настоящему времени это стало причиной многочисленных судебных споров, связанных с наложением границ земельных участков различных категорий на земли лесного фонда.

Так, например, отсутствие в ГКН сведений о границах лесничеств и земельных участков, образованных в их пределах, повлекло наложение границ муниципальных образований на границы земельных участков из состава земель лесного фонда.

Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.03.2020 № Ф01-8372/2019 по делу № А43-4672/2019 оставлены в силе акты нижестоящих судов, которыми было отказано в удовлетворении требований Департамента лесного хозяйства по Приволжскому федеральному округу (далее - Департамент) к администрации Ковернинского муниципального района Нижегородской области и кадастровому инженеру о признании недействительными результатов межевания, постановки на кадастровый учет земельного участка, входящего по данным ЕГРН в границы муниципального района и о восстановлении границы и площади лесного квартала, прилегающего к землям муниципального района<sup>322</sup>. Основанием отказа в удовлетворении требований стал факт недоказанности наложения границ земельного участка муниципального района на земельный участок из состава земель лесного фонда, в связи с отсутствием установленных границ последнего.

Сведения ГЛР о границах земельного участка из состава земель лесного фонда, подготовленные на основе материалов лесоустройства, суды не сочли достаточным доказательством, подтверждающим факт наложения спорного земельного участка на земли лесного фонда, поскольку материалы лесоустройства (топографические карты, фотопланшеты) не были согласованы с системой ведения геодезической основы кадастра недвижимости (реестр объектов недвижимости, входящий в ЕГРН) в виде

---

<sup>322</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 5 марта 2020 г. № Ф01-8372/2019 по делу № А43-4672/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

списка координат характерных (узловых и поворотных) точек и не могли быть в нее преобразованы без проведения кадастровых работ.

Факт наложения границ на земельные участки из состава земель лесного фонда на основании материалов лесоустройства без привязки к системе координат, к которой ведется кадастр недвижимости (реестр объектов недвижимости, входящий в ЕГРН), не был признан достаточным доказательством наложения границ спорного участка на земли лесного фонда.

Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.09.2019 № Ф07-10498/2019 по делу № А13-12072/2018 оставлены в силе акты нижестоящих судов, которыми отказано в удовлетворении требований Департамента лесного комплекса Вологодской области к администрации Шекснинского муниципального района, Агрофирме об исключении земельных участков из состава единого землепользования, снятии их с кадастрового учета; признании отсутствующими прав на земельный участок и на объект «мелиоративная система»<sup>323</sup>. На территории земельного участка из состава земель лесного фонда, границы которого пересекали спорные земельные участки, являвшиеся сельскохозяйственными угодьями, по мнению истца, находилась мелиоративная система. В обосновании того, что земельный участок являлся ранее учтенным, истец предоставил заключение учреждения «Рослесинфорг», составленное на основе материалов лесоустройства, которые не были представлены в материалы дела. Вместе с тем, суд не посчитал заключение, подготовленное на основании материалов лесоустройства в отношении ранее учтенного земельного участка, достаточным доказательством для удовлетворения требований истца.

Определением Верховного Суда РФ от 20.01.2020 №307-ЭС19-25628 по делу № А13-12072/2018 Департаменту лесного комплекса Вологодской области отказано в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ, поскольку суды пришли к выводу о том, что

---

<sup>323</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24 сентября 2019 г. № Ф07-10498/2019 по делу № А13-12072/2018 // СПС «КонсультантПлюс».



надлежащие доказательства использования земельных участков по иному назначению, в том числе для ведения лесного хозяйства либо возможности использования участков в этих целях, истцом не представлены<sup>324</sup>.

Проблема наложения границ земельного участка на ранее учтенный земельный участок из состава земель лесного фонда может быть выявлена в результате уточнения границ земельного участка из состава земель лесного фонда. В противном случае происходит легализация самовольного захвата земель лесного фонда.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 05.10.2017 № Ф10-3662/2017 по делу № А09-13786/2014 оставлен в силе акт нижестоящего суда, которым удовлетворены требования Управления лесами Брянской области о признании отсутствующим зарегистрированного права главы фермерского хозяйства на часть спорного земельного участка<sup>325</sup>.

В связи с непригодностью для использования в целях ведения сельского хозяйства сельскохозяйственным производственным кооперативом (далее - СПК) Брянскому лесхозу в безвозмездное пользование были переданы земли. Переданный участок был поставлен на кадастровый учет с отметкой в кадастровом паспорте о том, что его площадь является ориентировочной и подлежит уточнению при межевании. Глава фермерского хозяйства приобрел участок на землях СПК, образованный из ранее учтенного земельного участка земель сельскохозяйственного назначения. При проведении работ по уточнению границ земельного участка из состава лесного фонда было выявлено наложение участка главы фермерского хозяйства на земли лесного фонда. В связи с чем суд пришел к выводу о том, что формирование земельного участка в счет выделявшихся земельных долей собственников СПК было осуществлено за счет земель лесного фонда, что привело к наложению границ земельных участков.

---

<sup>324</sup> Определение Верховного Суда РФ от 20 января 2020 г. № 307-ЭС19-25628 по делу № А13-12072/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>325</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 5 октября 2017 г. № Ф10-3662/2017 по делу № А09-13786/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Определением Верховного Суда РФ от 12.01.2018 № 310-ЭС17-20317 по делу № А09-13786/2014 главе фермерского хозяйства отказано в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ, так как суды пришли к правильному выводу о применении исключительного способа защиты и признании отсутствующим права собственности на часть земельного участка<sup>326</sup>.

Возникновение подобных споров обусловлено помимо перечисленных выше проблем отсутствием материалов межевания земель лесного фонда на территории субъектов Российской Федерации с привязкой их границ к системе координат, которые позволили бы отразить эти границы при кадастровом учете земельных участков из состава земель лесного фонда и сделать сведения о границах общедоступными путем их размещения на публичной кадастровой карте<sup>327</sup>.

Лесным законодательством установлен принцип многоцелевого использования лесов (ч.2 ст. 25 ЛК РФ), Законом о регистрации недвижимости (п.7 ст.9) предусмотрена возможность постановки на кадастровый учет части земельного участка в составе земель лесного фонда для предоставления в аренду в целях выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов и сооружений, являющихся их составной частью. Для указанных целей образование части земельного участка на землях лесного фонда осуществляется на основании проекта межевания территории либо на основании проектной документации лесного участка<sup>328</sup>.

---

<sup>326</sup> Определение Верховного Суда РФ от 12 января 2018 г. № 310-ЭС17-20317 по делу № А09-13786/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>327</sup> Варламов А.А., Гальченко С.А., Рулева Н.П. Проблемы кадастрового учета земель лесного фонда // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 6. С. 55

<sup>328</sup> Письмо Рослесхоза от 6 сентября 2017 г. № АВ-03-54/12668 «О предоставлении частей лесных участков в целях использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов и сооружений, являющихся их неотъемлемой частью».

В остальном порядок проведения государственного кадастрового учета земельных участков из состава земель лесного фонда совпадает с правилами кадастрового учета земельных участков из состава земель иных категорий<sup>329</sup>.

Как отмечается в научной литературе, наряду с кадастровым учетом земельных участков, еще одним инструментом, который вводит земельные участки в имущественный оборот и систему налогообложения земельным налогом является *кадастровая оценка земельных участков*<sup>330</sup>. Земельные участки из состава земель лесного фонда не являются объектами налогообложения земельным налогом, однако кадастровая оценка таких участков проводится в целях их предоставления в пользование на основании договора аренды (ст.94 ЛК РФ).

Государственная кадастровая оценка осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Закон о кадастровой оценке) на основании решения исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, который наделяет полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости объектов недвижимости, бюджетное учреждение, созданное субъектом РФ. Соответствующее бюджетное учреждение в целях проведения работ по определению кадастровой стоимости привлекает на конкурсной основе лиц, имеющих право на заключение договора на проведение оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд<sup>331</sup>.

Согласно Методическим указаниям о государственной кадастровой оценке, утвержденным Приказом Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226, кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется на

---

<sup>329</sup> Вопрос о кадастровом учете земель лесного фонда и земельных участков из состава земель лесного фонда подробнее рассмотрен в § 2 главы III настоящего исследования.

<sup>330</sup> Накова М.А. Анализ применения кадастрового учета и кадастровой оценки земель в России для рыночных операций и налогообложения // Экономика, статистика и информатика. 2012. № 2. С.60

<sup>331</sup> ст.24.14 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2020 г.) // РГ. 1998. № 148-149.

основании рыночной и другой информации, которая связана с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости, без учета иных, кроме права собственности, имущественных прав на данный объект. Результатом определения кадастровой стоимости является расчет вероятной суммы типичных для рынка затрат, необходимых для приобретения объекта недвижимости на открытом и конкурентном рынке. При этом для определения кадастровой стоимости могут быть использованы методологии различных подходов к оценке (сравнительного, затратного, доходного).

Особенность государственной кадастровой оценки земель лесного фонда заключается в том, что при их оценке не применимы общие методы оценки, основанные на рыночной стоимости земельных участков. Земли лесного фонда могут находиться только в федеральной собственности и поэтому не могут быть предоставлены в частную собственность. Пользование земельными участками из состава таких земель допускается лишь на основании аренды и иных видах прав срочного пользования. В связи с этим отсутствует возможность определения рыночной стоимости земельных участков из состава земель лесного фонда. Для земель лесного фонда необходима специальная методика кадастровой оценки, которая будет учитывать особенности правового режима таких земель.

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует единая методика кадастровой оценки земель лесного фонда. До 2010 года подлежала применению «Методика государственной кадастровой оценки земель лесного фонда Российской Федерации», утвержденная приказом Минэкономразвития РФ от 17.10.2002 № П/336. Указанная методика имела сложный характер, предполагала структурное разграничение кадастровой стоимости по таксационным и экономическим показателям<sup>332</sup>. В научной литературе сложилось мнение о необходимости ее пересмотра<sup>333</sup>. После 2010 года и до

---

<sup>332</sup> Ковязин В.Ф., Романчиков А.Ю. Кадастровая оценка лесных земель по различным методикам // [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kadastravaya-otsenka-lesnyh-zemel-po-razlichnym-metodikam> (дата обращения: 5 апреля 2019 г.).

<sup>333</sup> Абанина Е.Н. Государственный кадастровый учет лесных участков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 33 – 37; Пуряева А.Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации

разработки новой методики кадастровой оценки земель лесного фонда было рекомендовано руководствоваться Методическими указаниями по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка, утвержденными Приказом Министерства экономического развития РФ от 12.08.2006 № 222<sup>334</sup>. Однако данный документ не учитывал качественных характеристик лесной растительности и иных показателей, формирующих кадастровую стоимость земель лесного фонда. В связи с чем в субъектах Российской Федерации при определении кадастровой стоимости оценщики руководствовались теми методиками и походами, которые выбирали самостоятельно. Следствием этого стало применение различных подходов проведения кадастровой оценки и определения кадастровой стоимости земельных участков из состава земель лесного фонда.

Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» отсылает к Порядку определения кадастровой стоимости объектов недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета ранее не учтенных объектов недвижимости, утвержденному Приказом Минэкономразвития России от 24.09.2018 № 514, в соответствии с которым удельные показатели кадастровой стоимости объектов недвижимости применяются в целях определения их кадастровой стоимости<sup>335</sup>.

Из литературы об оценочной деятельности следует, что в настоящее время земли лесного фонда оценивают, исходя из единого для субъекта РФ удельного показателя кадастровой стоимости, определяемого оценочными

---

(постатейный). М., 2007. С. 240; Семьянова А.Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2005. С. 288.

<sup>334</sup> Жданова Р.В. Определение кадастровой стоимости земельных участков земель лесного фонда // Земельные отношения и землеустройство. № 1. 2016. С.19

<sup>335</sup> Приказ Минэкономразвития России от 24 сентября 2018 г. № 514 «Об утверждении Порядка определения кадастровой стоимости объектов недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета ранее не учтенных объектов недвижимости, включения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах недвижимости или внесения в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений при изменении качественных и (или) количественных характеристик объектов недвижимости, влекущем за собой изменение их кадастровой стоимости» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

организациями в соответствии с избираемыми ими методическими подходами, которые могут отличаться в различных субъектах.

Одним из принципов проведения государственной кадастровой оценки является единство методологии определения кадастровой стоимости (ст.4 Закона о кадастровой оценке). Отсутствие единого порядка проведения кадастровой оценки земельных участков из состава земель лесного фонда, как отмечает Р.В. Жданова, не соответствует основному принципу государственной кадастровой оценки, то есть единому подходу к кадастровой оценке земель определенной категории на всей территории Российской Федерации<sup>336</sup>.

Методика определения кадастровой стоимости (проведения кадастровой оценки) по указанному критерию должна отграничивать земли лесного фонда от иных категорий земель и обеспечивать дифференциацию земельных участков в границах таких земель в зависимости от их продуктивности<sup>337</sup>.

Последствием отсутствия единой методики кадастровой оценки земель лесного фонда является размер арендной платы, рассчитанный на основе кадастровой стоимости, которая формируется с учетом различных характеристик, показателей земельных участков, учитываемых при использовании той или иной методики определения кадастровой стоимости земельных участков из состава земель лесного фонда в тех или иных субъектах РФ.

В.Ф. Ковязин выделяет и обосновывает следующие причины отсутствия единой общедофедеральной методики кадастровой оценки: 1) различные таксационные показатели и возрастная структура древостоев, произрастающих на лесных землях, в связи с чем главной рубке подлежат лишь спелые насаждения, которые составляют часть лесного фонда; не достигшие возраста спелости древостои в главную рубку не назначаются;

---

<sup>336</sup>Жданова Р.В. Определение кадастровой стоимости земельных участков земель лесного фонда // Земельные отношения и землеустройство. № 1. 2016. С.19.

<sup>337</sup> Ковязин В.Ф., Романчиков А.Ю. Проблема кадастровой оценки лесных земель с учетом инфраструктуры лесного фонда // Геоэкономика и менеджмент. Записки горного института. Т.229. 2018. С.98-104.

2) лесные ресурсы дают не только древесину, но множество других недревесных ресурсов (грибы, ягоды, лекарственные растения, живицу и прочее), которые также следует учитывать при кадастровой оценке; 3) наличие на лесных землях инфраструктуры позволяет снизить затраты на логистику лесной продукции и иные. Автор делает вывод, что устранение указанных причин может последовать в случае разработки общегосударственной методики кадастровой оценки земель лесного фонда, учитывающей таксационные показатели лесной растительности на земельных участках, определяющей различные коэффициенты качества (продуктивности) земельных участков, в том числе в зависимости от наличия недревесных лесных ресурсов, обеспечения земельного участка лесной инфраструктурой, ее доступностью (которая является важным показателем для обеспечения возможности аренды участков)<sup>338</sup>.

А.Л. Корнеев отмечает, что государственный кадастровый учет следует рассматривать в качестве завершающего этапа формирования земельного участка. Кадастровый учет имеет публично-правовое значение и позволяет вовлечь земельный участок в имущественный оборот<sup>339</sup>.

Осуществление указанной функции государственного управления связана с государственной регистрацией прав на лесные участки и земельные участки из состава земель лесного фонда.

Исходя из смысла ст.92 ЛК РФ, *государственная регистрация прав на земельные участки* из состава земель лесного фонда, ограничений прав на такие участки, обременений таких участков осуществляются в соответствии с Законом о регистрации недвижимости.

Посредством государственной регистрации прав на земельный участок осуществляется юридический акт признания государством возникновения,

---

<sup>338</sup> Ковязин В.Ф., Романчиков А.Ю. Проблема кадастровой оценки лесных земель с учетом инфраструктуры лесного фонда // Записки горного института. С. 98-104.

<sup>339</sup> Корнеев А.Л. Некоторые вопросы образования земельных участков // Экологическое право. 2012. № 5. С. 38 - 43.

прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на соответствующий участок.

В отношении земельных участков из состава земель лесного фонда осуществляется государственная регистрация права собственности (при образовании таких участков и постановке их на кадастровый учет), регистрация договоров аренды, субаренды земельного участка, безвозмездного пользования земельным участком, заключенных на срок более года, при установлении сервитута (на срок более трех лет), публичного сервитута.

Среди особенностей государственной регистрации прав на земельные участки из состава земель лесного фонда в законодательстве выделены следующие:

- осуществление государственной регистрации прав на такие участки по заявлению органа государственной власти субъекта РФ в случае, если ему переданы полномочия Российской Федерации в области лесных отношений (ст.15 Закона о регистрации недвижимости).

- если при регистрации прав на земельный участок или при обнаружении реестровой ошибки органом регистрации выявлено, что земельный участок относится к категории земель лесного фонда, а по данным ЕГРН предназначен для ведения садоводства, огородничества, дачного, личного подсобного хозяйства, строительства и (или) эксплуатации жилого дома, то орган регистрации вносит в ЕГРН изменения в части отнесения земельного участка к землям населенных пунктов или сельскохозяйственного назначения.

В настоящем параграфе в контексте кадастрового учета земельных участков из состава земель лесного фонда уже шла речь о Законе № 280-ФЗ, целью которого является устранение взаимоисключающего характера сведений ГЛР и ЕГРН о принадлежности одних и тех же земельных участков к категории земель лесного фонда и к иным категориям земель. Данным законом установлены некоторые новые правила государственной регистрации прав, условия регистрации прекращения прав на земельные участки, в том



числе, из состава земель лесного фонда, а также порядок защиты прав на такие земельные участки.

Согласно Закону № 280-ФЗ защиту имущественных прав и законных интересов России в области лесных отношений (в том числе судебную защиту) от имени Российской Федерации осуществляет уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти - Рослесхоз<sup>340</sup>. В случае поступления в Рослесхоз решения о необходимости устранения реестровой ошибки в соответствии со ст.60.2 Закона о регистрации недвижимости данный орган в течение 45 дней со дня выявления указанной реестровой ошибки обязан проверить наличие оснований для оспаривания законности возникновения прав на такой земельный участок, при наличии таких оснований обратиться в суд с иском об оспаривании законности возникновения прав на земельный участок и уведомить об этом орган регистрации прав.

Еще одной общей для всех категорий земель функцией управления является *перевод земель и земельных участков из одной категории в другую*.

Как отмечено ранее, ограничения по переводу земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий установлены только в отношении тех участков, на которых произрастают защитные леса. На первый взгляд, в ст.11 Закона о переводе земель установлен закрытый перечень оснований перевода земель лесного фонда и участков из его состава, занятых защитными лесами, в земли иных категорий: образование особо охраняемых природных территорий (ООПТ), установление или изменение границы населенного пункта, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного

---

<sup>340</sup> Порядок реализации данного полномочия конкретизирован в Приказе Рослесхоза от 1 февраля 2018 № 41 «Об организации работы по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке» (вместе с «Регламентом работы центрального аппарата Рослесхоза и территориальных органов Рослесхоза по организации осуществления от имени Российской Федерации защиты имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке в случае выявления фактов пересечения (наложения) земельного участка с иной категорией земель на земли лесного фонда») // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

размещения этих объектов, создания туристско-рекреационных особых экономических зон. Однако перечень объектов государственного или муниципального значения, установленный ст.49 ЗК РФ, является открытым. Кроме того, случаи перевода предусмотрены не только Законом о переводе земель. Федеральным законом «Об охране озера Байкал» предусмотрен запрет на перевод земель лесного фонда в центральной экологической зоне, занятых защитными лесами, в земли других категорий, кроме случаев их перевода в земли особо охраняемых территорий и объектов при создании ООПТ (п. 2 ч. 1 ст. 11)<sup>341</sup>.

Перевод земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий допускается также при предоставлении гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (ч. 13 ст. 10 Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ<sup>342</sup>).

Для перевода земель лесного фонда в земли иных категорий необходимо подготовить соответствующее ходатайство и перечень документов, которой определен Приказом Минприроды России<sup>343</sup>. В ходатайстве о переводе земельного(-ых) участка(-ов) из состава земель лесного фонда в земли иной категории среди прочих сведений должно быть указано обоснование перевода земельного участка в другую категорию земель. Обоснование включает цель перевода, обоснование невозможности использования для испрашиваемых целей земельного участка из состава земель лесного фонда, обоснование

---

<sup>341</sup> Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // РГ. 1999. № 90.

<sup>342</sup> Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // РГ. 2016. № 97.

<sup>343</sup> Приказ Минприроды России от 25 декабря 2018 г. № 684 «Об утверждении содержания ходатайства о переводе земель лесного фонда в другую категорию и состава прилагаемых к нему документов» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2019.

отсутствия иных вариантов использования для испрашиваемых целей земельных участков из земель других категорий.

Упомянутым Приказом Минприроды России не предусмотрено требование о документальном подтверждении указанных обоснований.

Представляется, что такие обоснования как, «невозможность использования земельного участка из состава земель лесного фонда для испрашиваемых целей» и «отсутствие вариантов использования земельных участков из земель других категорий для испрашиваемой цели» нуждаются в документальном подтверждении, поскольку создают возможность для вариативной оценки обоснованности перевода.

Так, например, апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 31.10.2019 № АПЛ19-381 было оставлено в силе решение Верховного Суда РФ от 19.07.2019 № АКПИ19-432, которым было отказано в удовлетворении административного искового заявления об оспаривании распоряжения Правительства РФ от 22.02.2019 № 260-р, на основании которого был осуществлен перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли промышленности для размещения завода по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов<sup>344</sup>. В обоснование оставленного в силе решения, суд указал, что «альтернативные варианты расположения планируемого объекта были рассмотрены, однако выбранный вариант является наилучшим...и позволит минимизировать расходы на транспортирование отходов»<sup>345</sup>.

Приведенный пример свидетельствует о необходимости закрепления в законодательстве дополнительных способов проверки обоснованности ходатайства о переводе.

В редакции № 3 от 17.04.2020 Закона о переводе земель материалы по обоснованию перевода земель лесного фонда в земли иных категорий

---

<sup>344</sup> Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № АПЛ19-381 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>345</sup> Решение Верховного Суда РФ от 19 июля 2019 г. № АКПИ19-432 // СПС «КонсультантПлюс».

признавались объектом государственной экологической экспертизы. Указанное положение было направлено на обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В настоящее время материалы по обоснованию перевода исключены из перечня объектов государственной экологической экспертизы. На практике это привело к устранению практически всех барьеров для использования лесных земель (вне зависимости от целевого назначения произрастающих на них лесов) как пространственного базиса для реализации таких видов использования лесов, как, например, размещение линейных объектов, которые предполагают вырубку лесов<sup>346</sup>.

Восстановление в перечне объектов государственной экологической экспертизы материалов обоснования перевода земель лесного фонда в иные категории земель позволит существенно снизить риски необоснованного перевода земель лесного фонда в земли иных категорий.

Представляется необходимым скорректировать перечень случаев, при которых перевод земельных участков из состава земель лесного фонда (вне зависимости от целевого назначения лесов, расположенных на земельном участке) будет возможен только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих перевод. К указанным случаям предлагается отнести следующие:

- 1) невозможность дальнейшего использования земель лесного фонда (земельных участков из их состава) по целевому назначению;
- 2) выполнением международных договоров Российской Федерации;
- 3) строительство, реконструкция следующих объектов государственного значения (федерального и регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов:

---

<sup>346</sup> Ковырина Е.И. Вырубка лесов вследствие незаконного перевода земель лесного фонда в земли иных категорий // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 1.

объектов федеральных энергетических систем и объектов энергетических систем регионального значения;

объектов использования атомной энергии;

объектов обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технических сооружений, линий связи и коммуникаций, возведенных в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации;

объектов федерального транспорта, объектов связи федерального значения, а также объектов транспорта, объектов связи регионального значения, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

объектов, обеспечивающих космическую деятельность;

линейных объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий;

объектов систем электро-, газоснабжения, объектов систем теплоснабжения, объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения;

автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;

водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов и терминалов, речных портов, причалов;

4) осуществление добычи полезных ископаемых.

Таким образом, следует установить закрытый перечень случаев перевода.

Специальные функции управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда также являются самостоятельными видами управленческой деятельности. О.И. Крассов относил к ним следующие функции: государственная инвентаризация лесов, ведение государственного

лесного реестра, районирование лесов, лесоустройство, государственный мониторинг (пожарной опасности, лесопатологический мониторинг, мониторинг воспроизводства лесов), планирование в области использования, охраны, воспроизводства лесов, государственная экспертиза проекта освоения лесов, федеральный государственный лесной надзор<sup>347</sup>.

Представляется, что не все из указанных функций управления реализуются в сфере использования и охраны земель лесного фонда, а лишь приведенные ниже.

Одной из основных функций государственного управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда<sup>348</sup> является *лесоустройство* (ст. ст. 68 - 68.1 ЛК РФ), которое осуществляется на основе Инструкции, утвержденной Приказом Рослесхоза<sup>349</sup>.

Главная цель лесоустройства – разработка системы мероприятий по рационализации использования лесов, их воспроизводства, охраны, защиты, проведения единой научно-технической политики в лесном хозяйстве<sup>350</sup>.

Лесоустройство имеет важнейшее значение для определения правового режима земель лесного фонда. Как отмечал О.И. Крассов, в результате мероприятий по лесоустройству происходит «внутрихозяйственная организация земель лесного фонда» - осуществляется проектирование лесничеств, основных территориальных единиц управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также использования и охраны земель лесного фонда. Границы лесничеств определяют границы земель лесного фонда.

---

<sup>347</sup> Крассов О.И. Земельное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. С. 491.

<sup>348</sup> О.И. Крассов относил лесоустройство не к функции управления, а к организационной мере, применение которой не влечет правовые последствия (Крассов О.И. Там же. С. 189). Однако можно представить, что в результате лесоустройства осуществляется проектирование, например, защитных лесов, нахождение которых на земельном участке из состава земель лесного фонда налагает на пользователя таким участком дополнительные ограничения (например, запрет создания на таком участке объекта лесоперерабатывающей инфраструктуры).

<sup>349</sup> Приказ Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 2018.

<sup>350</sup> Быковский В.К. Лесоустройство как основная функция государства по обеспечению охраны лесов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7 (56). С.118.

В рамках проектирования лесничеств определяется их площадь, определяется их квартальная сеть. В границах лесничеств могут быть созданы участковые лесничества. Для лесничества разрабатываются лесохозяйственные регламенты, в которых предусматриваются виды разрешенного использования лесов, произрастающих в границах лесничества, ограничения по их использованию, требования к охране, защите, воспроизводству лесов, а также характеристика лесных и нелесных земель из состава земель лесного фонда на территории лесничества. Предусмотренные лесохозяйственным регламентом виды использования лесов, определяют виды разрешенного использования, осуществление которых допускается на земельных участках в границах конкретного лесничества.

До 01.07.2019 основными территориальными единицами управления являлись не только лесничества, но и лесопарки<sup>351</sup>. Несмотря на исключение из ЛК РФ термина «лесопарки» в составе защитных лесов, образованных в границах лесничеств, были выделены лесопарковые зоны (в том числе на землях лесного фонда), на которых расположены леса для организации отдыха населения, сохранения санитарно-гигиенической, оздоровительной функций и эстетической ценности природных ландшафтов<sup>352</sup>.

Преобразование лесопарков в лесничества обусловило установление специального порядка изменения границ земель, на которых расположены леса в лесопарковых зонах, определения их функциональных зон, а также изменения границ земель, на которых расположены зеленые зоны<sup>353</sup>.

---

<sup>351</sup> Несмотря на то, что термин «лесопарки» не используется в Лесном Кодексе РФ, он не исключен из многих подзаконных нормативных правовых актов (Приказ Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции»; Приказ Минприроды России от 15 января 2019 г. № 10 «Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра и внесении изменений в Перечень, формы и порядок подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение, утвержденные приказом Минприроды России от 11 ноября 2013 г. №496»).

<sup>352</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2018 № 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» // РГ. 2018. № 295.

<sup>353</sup> Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 1755 «Об утверждении Правил изменения границ земель, на которых располагаются леса, указанные в пунктах 3 и 4 части 1 статьи 114 Лесного кодекса Российской Федерации, и определения функциональных зон в лесах, расположенных в лесопарковых зонах» // СЗ РФ. 2019. № 52. Ст.7991.

Указанный порядок предполагает подготовку проектной документации, которая должна включить сведения из ГЛР о правах в отношении земельных участков, подлежащих включению в изменяемые границы земель, на которых расположены леса из лесопарковых и зеленых зон, выписки о площади, границах соответствующих земельных участках, сведения о лесистости района, карты (схемы) лесов в лесопарковых и зеленых зонах с описанием местоположения изменяемых границ земель, на которых расположены такие леса, схема функциональных зон и иные сведения. Указанная проектная документация должны быть утверждена решением органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области лесных отношений. В лесопарковой зоне лесничества могут выделяться следующие функциональные зоны: зона активного отдыха, прогулочная зона, зона фаунистического покоя и восстановительная зона.

В границах лесничеств осуществляется проектирование лесных участков, порядок осуществления которого рассмотрен ранее в тексте диссертации<sup>354</sup>.

В процессе лесоустройства также осуществляется проектирование лесов, особо защитных участков лесов для подразделения лесов на виды по целевому назначению и выделения особо защитных участков лесов (ст. 68.2 ЛК РФ). Границы эксплуатационных, защитных и резервных лесов устанавливаются по квартальным просекам, границам лесных кварталов и лесотаксационных выделов. Вся информация о защитных, эксплуатационных лесах, резервных лесах, а также об особо защитных участках лесов, о зонах с особыми условиями использования территорий содержится в ГЛР.

Таким образом, важнейшее значение лесоустройства как функции управления в том, что его реализация обеспечивает получение и обновление сведений о лесах, лесных ресурсах, расположенных на землях лесного фонда, в целях их дальнейшего использования. Кроме того, в результате

---

<sup>354</sup> Вопросу образования земельных участков из состава земель лесного фонда и лесных участков посвящен § 2 Главы 2 настоящего исследования.



лесоустройства образуются лесничества, границы которых определяют границы земель лесного фонда. В рамках лесоустройства проектируются лесные участки, на основании проектной документации которых образуются земельные участки из состава земель лесного фонда. Лесоустройство является способом хозяйственной организации территории земель лесного фонда<sup>355</sup>.

*Ведение государственного лесного реестра (ГЛР)* – еще одна ключевая функция управления в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда. С 2023 года в ЛК РФ вступают в силу поправки, затрагивающие положения о ГЛР, о составе входящих в него сведений, о порядке его ведения<sup>356</sup>. Если сейчас ГЛР представляет собой реестр документированной информации (информации на материальном носителе), то с января 2023 года реестр будет иметь электронную форму и содержать не только сведения о лесах, их использовании, охране, защите, воспроизводстве, но также о документах, необходимых для осуществления управления в области лесных отношений, учета древесины и ее прослеживаемости, учета сведений о сделках с ней.

Представляется, что одним из главных изменений, затрагивающих порядок ведения ГЛР, является установление положения о том, что ГЛР будет являться сводом *достоверных* сведений. В настоящее время достоверность и актуальность не являются неотъемлемыми характеристиками сведений, содержащихся в ГЛР. Со вступлением в силу указанных выше изменений обязанность по обеспечению достоверности сведений, содержащихся в ГЛР, будет лежать на органах государственной власти, уполномоченных на внесение сведений в ГЛР. В настоящее время арендатор (землепользователь) вправе инициировать процедуру внесения изменений в ГЛР уполномоченным

---

<sup>355</sup> См.: Крассов О.И. Земельное право: Учебник. М., 2000. С. 231.

<sup>356</sup> Федеральный закон от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений» // РГ. 2021. № 25.

органом при несоответствии существующих фактических натуральных характеристик земельного участка сведениям ГЛР<sup>357</sup>.

Для обеспечения достоверности, содержащихся в ГЛР сведений, необходима их актуализация. Работа по актуализации указанных сведений ввиду их значительного объема потребует не только временных ресурсов, но и существенных финансовых ресурсов. Это обуславливает срок вступления в силу изменений в ЛК РФ, затрагивающих ГЛР (январь 2023 г.).

В настоящее время ГЛР содержит информацию о составе и границах земель лесного фонда, о лесничествах, их границах, о входящих в их состав лесных кварталах и лесотаксационных выделах, о лесных участках, их границах, о видах лесов и об их границах. Сведения, содержащиеся в реестре, являются общедоступными, порядок их внесения, и изменения определен Приказом Минприроды России<sup>358</sup>. Ведение государственного лесного реестра осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений на основании переданных им полномочий Российской Федерацией, в порядке, определенном Рослесхозом для организации рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, систематического контроля за их количественными и качественными изменениями и обеспечения достоверными сведениями о лесах и землях, на которых они произрастают<sup>359</sup>.

Сведения, содержащиеся в ГЛР, являются источником пополнения сведений о границах лесничеств, содержащихся в ЕГРН. В порядке межведомственного взаимодействия Рослесхоз передает Росреестру

---

<sup>357</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15 февраля 2021 № Ф03-44/2021 по делу № А73-3256/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 мая 2020 г. № 14АП-2798/2020 по делу № А05-13665/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 марта 2020 г. № 14АП-1843/2020 по делу № А05-13767/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>358</sup> Приказ Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 496 «Об утверждении Перечня, форм и порядка подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение» // РГ. 2014. № 21.

<sup>359</sup> Приказ Минприроды России от 15 января 2019 г. № 10 «Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра и внесении изменений в Перечень, формы и порядок подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение, утвержденные приказом Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 496» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2019.

соответствующие сведения в системе координат, установленной для ведения ЕГРН для последующего размещения на публичной кадастровой карте<sup>360</sup>. Указанным сведениям присваиваются идентификационные реестровые номера (реестровые номера границ) формируют входящий в состав ЕГРН реестр границ (ст.7 Закона о регистрации недвижимости).

Также в ГЛР подлежит внесению информация, полученная при осуществлении государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на земельные участки из состава земель лесного фонда.

Упомянутый ранее Закон № 280-ФЗ принят для устранения сведений противоречивого характера, содержащихся в ГЛР и ЕГРН. Процесс систематизации сведений указанных реестров начался не так давно – со вступлением 01.01.2017 в силу Закона о регистрации недвижимости, которым установлен принцип достоверности сведений, содержащихся в ЕГРН. Значение согласованности сведений, содержащихся в ЕГРН и ГЛР, заключается в том, чтобы исключить возможность наложения границ земельного участка, образуемого вблизи земель лесного фонда, на указанные земли, в результате внесения недостоверных сведений о границах в ГЛР и последующей незаконной регистрации прав на земельный участок, часть которого расположена в границах земель лесного фонда.

Законом № 280-ФЗ в Закон о регистрации недвижимости внесены изменения, предусматривающие необходимость устранения противоречий в сведениях реестров в случаях выявления:

- пересечения границ лесничества, сведения о которых вносятся регистрирующим органом в реестр границ, с границами земельных участков, сведения о местоположении которых содержатся в ЕГРН;

---

<sup>360</sup> Соглашение о взаимодействии между Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральным агентством лесного хозяйства (Заключено в г. Москве 28 мая 2015 г. № ИВ-21/45согл) // [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.gov.ru> (дата обращения: 10 апреля 2019 г.).

- пересечения границ земельного участка с границами лесного участка, лесничества в результате уточнения границ указанного земельного участка, права на который возникли до 01.01.2016;

- реестровой ошибки и ее устранения.

*Планирование в области использования, охраны, воспроизводства лесов* – одна из значимых функций государственного управления землями лесного фонда, направленная на обеспечение устойчивого развития территорий. По мнению А.А. Ялбулганова, задачами планирования являются повышение инвестиционной привлекательности зон освоения лесов, доходности лесного сектора экономики в целом с одновременным сохранением и усилением защитных функций лесов, обеспечением эффективной охраны, защиты и воспроизводства лесов<sup>361</sup>. Планирование является основой освоения лесов, осуществляемого с соблюдением целевого назначения лесов и выполняемых ими полезных функций. Основным документом лесного планирования, который утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, является лесной план субъекта Российской Федерации (ст. 85 ЛК РФ), в котором определены цели и задачи лесного планирования, мероприятия и зоны лесов для освоения. Лесной план является основой для разработки проекта освоения лесов. Состав и форма лесного плана определены Приказом Минприроды России<sup>362</sup>.

*Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана)* – функция управления не только лесами, но и землями лесного фонда, которая осуществляется на двух уровнях: на федеральном уровне – Рослесхозом и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор) в части приостановления использования лесов<sup>363</sup> и на

---

<sup>361</sup> Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.А. Ялбулганова. 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>362</sup> Приказ Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 692 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки и внесения в него изменений» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

<sup>363</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // РГ. 2004. № 170.

региональном – уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (и подведомственными им государственными учреждениями). Порядок осуществления государственного лесного надзора определен федеральным законом<sup>364</sup>, подзаконными нормативными правовыми актами<sup>365</sup> и представляет собой деятельность уполномоченных органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, посредством организации и проведения проверок (плановых и внеплановых), проведения мероприятий по контролю в лесах, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений (ст. 96 ЛК РФ).

Следует обратить внимание на то, что полномочия по осуществлению государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах на землях лесного фонда переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственные лесные инспекторы или лесничие являются должностными лицами, осуществляющими государственный лесной надзор, и наряду с иными полномочиями наделены правом предотвращать, пресекать нарушения лесного законодательства. Реализация указанных полномочий должностными лицами органов государственного лесного надзора осуществляется при нарушении лесного законодательства, в том числе в части требований об использовании земельных участков, расположенных на землях лесного фонда (например, запрета на размещение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан на таких участках<sup>366</sup>), требований о рекультивации земель лесного фонда (например, не соблюдение обязанности по рекультивации земельных участков,

---

<sup>364</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // РГ. 2008. № 266.

<sup>365</sup> Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» // РГ. 2007. № 136.

<sup>366</sup> См., например, Определение Верховного Суда РФ от 30 апреля 2019 г. № 307-ЭС19-6051 по делу № А56-72424/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

использовавшихся для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры<sup>367</sup>) и других требований лесного законодательства.

*Проект освоения лесов подлежит государственной и муниципальной экспертизе, которая проводится для оценки соответствия предусмотренных проектом освоения лесов мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов целям и видам освоения лесов, лесохозяйственному регламенту лесничества (лесопарка), лесному плану субъекта Российской Федерации и законодательству Российской Федерации. Порядок проведения государственной и муниципальной экспертизы установлен Минприроды России. Указанная функция управления в большей степени имеет отношение к управлению в области использования лесов.*

Утверждение проектов освоения лесов в границах лесничеств, расположенных на землях лесного фонда в границах территорий субъекта Российской Федерации, плотность населения которых в 15 раз превышает среднюю плотность населения России, осуществляет Рослесхоз. В остальных случаях проекты освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, утверждает уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Муниципальная экспертиза проводится в отношении проектов освоения лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности. Проект освоения лесов содержит информацию о границах предоставляемого участка, о площади планируемого лесовосстановления, о мероприятиях по рекультивации земель, другие сведения.

*Государственная инвентаризация лесов, как специальная функция государственного управления представляет собой мероприятия по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик (ст. 90 ЛК*

---

<sup>367</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 июня 2020 г. № Ф07-1970/2020 по делу № А56-52070/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07 мая 2019 г. № Ф07-3950/2019 по делу № А56-54073/2018// СПС «КонсультантПлюс».

РФ). Хотя указанная функция не связана непосредственно с управлением в сфере использования и охраны земель лесного фонда, получаемые в рамках инвентаризации лесов сведения являются информационным обеспечением управления в области государственного лесного контроля и надзора посредством своевременного выявления негативных воздействий на леса и нарушений лесного законодательства. Инвентаризация лесов проводится наземными и аэрокосмическими способами. Порядок осуществления инвентаризации лесов определен Минприроды России<sup>368</sup>. Реализует эту функцию Рослесхоз<sup>369</sup>.

В рамках инвентаризации осуществляется сбор, анализ данных о лесничествах, лесных участках, расположенных в их границах, о договорах, заключенных в отношении таких участков, сведениях о содержании проектов освоения лесов, лесных декларациях для оценки качества проведения и эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов. Соответствующие сведения подлежат внесению в ГЛР.

Поскольку при оценке качества проведения и эффективности мероприятий, исследуемых в рамках инвентаризации, используются сведения, которые содержат информацию о землях лесного фонда, их количественных и качественных характеристиках, использовании, то данную функцию управления с определенной степенью условности можно отнести к функциям управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда.

*С большой долей условности к функциям управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда можно отнести районирование лесов. Данная функция государственного управления является новеллой ЛК РФ, поскольку ЛК РФ 1997 г. не предусматривал порядка районирования лесов. Районирование является основой для осуществления мероприятий по*

---

<sup>368</sup> Приказ Минприроды России от 14 ноября 2016 г. № 592 «Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2016.

<sup>369</sup> Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 (ред. от 24 ноября 2011 г.) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

использованию и охране лесов, освоению лесов в границах лесничеств. Суть районирования заключается в определении лесорастительных зон (в зависимости от природных и климатических условий), в которых расположены леса с относительно однородными лесорастительными признаками (ст.15 ЛК РФ). Определение лесорастительных зон и лесных районов происходит в соответствии с научно обоснованной методологией, утвержденной Приказом Минприроды России<sup>370</sup>. Помимо лесорастительного, существуют лесосеменное и лесозащитное районирование, при осуществлении которого для каждого лесного района Рослесхозом устанавливаются возрасты рубок лесных насаждений, правила заготовки лесных ресурсов, пожарной, санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и ухода за лесами<sup>371</sup>. Районирование лесов осуществляется в отношении территорий, в том числе территорий земель лесного фонда, на которых леса не произрастают. Однако целью районирования лесов – выделение территорий по признакам для дальнейшего воздействия именно на леса (лесную растительность), а не на земли, на которых лес произрастает (или не произрастает). В связи с этим районирование лесов не относится к функциям государственного управления в сфере использования и охраны земель лесного фонда.

Таким образом государственное управление в сфере использования и охраны земель лесного фонда осуществляется по различным направлениям. Представляется, что в отношении управления в указанной сфере применимо использовать термин «многофункциональное управление», которое

---

<sup>370</sup> Приказ Минприроды России от 18 августа 2014 г. № 367 «Об утверждении Перечня лесорастительных зон Российской Федерации и Перечня лесных районов Российской Федерации» // РГ. 2015. спецвыпуск. № 18/1.

<sup>371</sup> Приказ Рослесхоза от 9 апреля 2015 г. № 105 «Об установлении возрастов рубок»// СПС «КонсультантПлюс».



используется в немецкой правовой доктрине<sup>372</sup> и лесохозяйственной публицистике<sup>373</sup> и подчеркивает широту спектра данной деятельности.

Выводы:

1. Постановка земельных участков из состава земель лесного фонда на государственный кадастровый учет обеспечивает их индивидуализацию и является условием их использования. Комплекс проблем, связанный с отсутствием актуальных сведений о границах и площади земельных участков из состава земель лесного фонда обусловлен тем, что государственный кадастровый учет вплоть до 2017 года не являлся условием использования земельных (лесных) участков из состава земель лесного фонда.

2. Арендная плата за пользование земельными участками из состава земель лесного фонда формируется на основе кадастровой стоимости таких участков, при определении которой должны использоваться одинаковые критерии и показатели качественных характеристик земельных участков из состава земель лесного фонда, установленные единой методикой определения кадастровой стоимости земельных участков из состава земель лесного фонда. В связи с чем должна быть разработана единая общедофедеральная методика, определяющая общие принципы и подходы по осуществлению кадастровой оценки земель лесного фонда, устанавливающая специальные критерии (коэффициенты) с учетом особенностей земель лесного фонда, расположенных в том или ином субъекте РФ.

3. Перевод земель из состава одной категории в другую категорию – одна из функций управления, осуществляемых в сфере использования и охраны земель лесного фонда. Действующий порядок перевода земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий не учитывает положения законодательства о приоритетном использовании

---

<sup>372</sup> J. Stoffels (2009): Einsatz einer lokal adaptiven Klassifikationsstrategie zur satellitengestützten Waldinventur in einem heterogenen Mittelgebirgsraum. Dissertation Universität Trier. URL: [http://ubt.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2009/547/pdf/Stoffels\\_Dissertation.pdf](http://ubt.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2009/547/pdf/Stoffels_Dissertation.pdf); Paul, C.; Knoke, T. (2016): 2030-Agenda-ein globaler Blick auf Trends in der Waldnutzung. Allgemeine Forst Zeitschrift für Waldwirtschaft und Umweltvorsorge 71 (13): 23-26. URL: <file:///C:/Users/Elena/Downloads/1319998.pdf> (дата обращения: 17 января 2018 г.).

<sup>373</sup> Technik und Planung. Waldinventur. URL: [http://www.waldwissen.net/technik/inventur/index\\_DE](http://www.waldwissen.net/technik/inventur/index_DE) (дата обращения: 17 января 2018 г.).

земель в качестве средства производства в лесном хозяйстве, о многоцелевом, рациональном использовании лесов. Указанный порядок не обеспечивает проверку степени соответствия деятельности, намечаемой в связи с переводом земельного участка из состава земель лесного фонда в состав земель иных категорий, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Восстановление в перечне объектов государственной экологической экспертизы материалов обоснования перевода земель лесного фонда в состав земель иных категорий позволит существенно снизить риски необоснованного изменения целевого назначения таких земель, предотвратить негативные последствия их выбытия из состава земель лесного фонда.

Предлагаемый в работе скорректированный перечень случаев, при которых перевод земельных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий будет возможен только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов обоснования перевода таких участков, является закрытым и устанавливается для всех земельных участков, расположенных на лесных землях (то есть вне зависимости от целевого назначения лесов, расположенных на таких земельных участках).

4. Из анализа норм, определяющих порядок реализации некоторых общих для всех категорий земель функций государственного управления в сфере использования и охраны земель (государственного кадастрового учета земельных участков из состава земель лесного фонда, государственной регистрации прав на земельные участки из состава земель лесного фонда, особенности перевода земель лесного фонда в земли иных категорий), следует, что особенности их осуществления обусловлены федеральной собственностью на земли лесного фонда, их ограничением в обороте,

наличием в законодательстве специальных требований в области охраны и рационального использования лесов.

## Заключение

Особенности правового режима земель лесного фонда предопределены их естественным биологическим единством с произрастающими на них лесами. Состояние земель лесного фонда оказывает влияние на состояние леса как компонента природной среды, имеющего глобальное экологическое (климатообразующее) значение, и как природного ресурса, имеющего существенное экономическое значение.

Сохранение идентичности земель лесного фонда как самостоятельной категории земель обусловлено нормативным закреплением положений, определяющих особенности их правового режима.

В связи с этим представляется целесообразным внести следующие предложения по совершенствованию законодательства, определяющего правовой режим земель лесного фонда.

1. Исчерпывающий перечень видов лесных и нелесных земель должен быть установлен нормами федеральных законов, а не в подзаконных нормативных правовых актах. В связи с этим в ст.6.1 ЛК РФ необходимо закрепить исчерпывающие перечни видов лесных и нелесных земель.

2. Для разграничения правового режима лесных и нелесных земель следует:

- установить в нормах федеральных законов условия и порядок перевода нелесных земель в лесные земли с учетом возможности изменения естественных характеристик нелесных земель, а также таксационных характеристик произрастающей на них растительности (*лесных насаждений (иных лесных ресурсов)*).

- в лесном и земельном законодательстве целесообразно установить требование о переводе лесных земель в нелесные для использования образованных на них земельных участков в целях геологического изучения недр, разведки полезных ископаемых, переработки древесины и иных лесных ресурсов, ведения сельского хозяйства, в случае отсутствия возможности восстановления лесных ресурсов на данных земельных участках.

3. В целях дифференциации правового режима земель лесного фонда и правового режима земель иных категорий и обеспечения соблюдения принципа земельного законодательства об использовании земель в соответствии с их целевым назначением следует:

- закрепить в ЛК РФ возможность использования земельных участков, образованных на землях лесного фонда, в целях строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов, а также для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, добычи полезных ископаемых только после их перевода в земли иных категорий (земли водного фонда, транспорта и иного специального назначения);

- в ст.11 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» предусмотреть исчерпывающий перечень оснований перевода земель лесного фонда и земельных участков из состава указанных земель в земли иных категорий, установить в качестве условия перевода указанных земель и земельных участков в земли иных категорий наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов обоснования перевода;

- включить в установленный ст.11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» перечень объектов государственной экологической экспертизы материалы обоснования перевода земель лесного фонда и земельных участков из состава указанных земель в земли иных категорий.

- ввести в ВК РФ определение понятия «болото», установить в ЛК РФ в качестве критерия отнесения земель, на которых расположены болота, к нелесным землям отсутствие сведений о болоте как о водном объекте в государственном водном реестре.

4. В действующем законодательстве не определены критерии разграничения земельных участков и лесных участков. Следует восстановить

формальный критерий их разграничения в зависимости от способа образования указанных участков, внести соответствующие изменения в ст.11.3 ЗК РФ, предусмотреть в ЛК РФ в качестве единственного способа образования лесных участков – проектирование лесных участков в рамках лесоустройства.

Перспективной для дальнейшей разработки представляется тема сравнительно-правового исследования правового режима земель лесного фонда в России и правового режима лесных земель (земель, на которых произрастают леса и которые предназначены для ведения лесного хозяйства) в зарубежных странах. Несмотря на наличие различий между правовыми системами России и зарубежных стран, между подходами к определению соотношения земель лесного фонда и лесов в Российской Федерации, а также лесных земель и лесов в зарубежных странах, формами собственности на указанные земли в России и в зарубежных странах, исследование опыта зарубежных стран в сфере использования, охраны лесных земель имеет значение для выработки предложений по совершенствованию правового регулирования в соответствующей сфере.

## **Библиографический список**

### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС КонсультантПлюс.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 9 марта 2021 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // РГ. 1998. №. 153-154.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 1 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.
7. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
8. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
9. Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.
11. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
12. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // РГ. 1996. № 14.

13. Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О семеноводстве» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715.
14. Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.
15. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2020 г.) // РГ. 1998. № 148-149.
16. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.
17. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 9 марта 2021 г.) «Об охране окружающей среды» // РГ. 2002. № 6.
18. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. 2016. № 97.
19. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (в ред. от 1 мая 2019 г.) // РГ. 2004. № 290.
20. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 17 февраля 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
21. Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 4 февраля 2021 г.) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.
22. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // РГ. 2008. № 266.



23. Федеральный закон от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1261.

24. Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // РГ. 2009. №252.

25. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 16 декабря 2019 г.) // РГ. 2011. № 159.

26. Федеральный закон от 12 декабря 2011 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. 2011. № 284.

27. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений» // РГ. 2015. № 147.

28. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // РГ. 2015. № 156.

29. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (ред. от 30 апреля 2021 г.) // РГ. 2017. № 172.

30. 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» // РГ. 2018. № 295.

31. Федеральный закон от 30 апреля 2021 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» // РГ. 2021. № 96.

32. Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ .1996. № 15. Ст. 1572.

33. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // РГ. 2004. № 170.

34. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2007 г. № 310 (ред. от 9 июня 2014 г.) «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» // СЗ РФ. 2007. № 23. Ст. 2787.

35. Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» // РГ. 2007. № 136.

36. Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

37. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 (ред. от 5 октября 2016 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2164.

38. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии

Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586.

39. Постановление Правительства РФ от 29 апреля 2016 г. № 377 «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2699.

40. Постановление Правительства РФ от 13 января 2017 г. № 5 «Об утверждении Положения об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на земельных участках, предоставленных гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», состава проекта освоения лесов, порядка его разработки и составления» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 651.

41. Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 1755 «Об утверждении Правил изменения границ земель, на которых располагаются леса, указанные в пунктах 3 и 4 части 1 статьи 114 Лесного кодекса Российской Федерации, и определения функциональных зон в лесах, расположенных в лесопарковых зонах» // СЗ РФ. 2019. № 52. Ст. 7991.

42. Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2019 г. № 566 «Об утверждении Правил выполнения работ по лесовосстановлению или лесоразведению лицами, использующими леса в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса Российской Федерации, и лицами, обратившимися с

ходатайством или заявлением об изменении целевого назначения лесного участка» // СЗ РФ. 2019. №20. Ст.2436.

43. Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2012 г. № 1283-р «Об утверждении Перечня объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4412.

44. Распоряжение Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2013. № 40 (часть III). Ст. 5096.

45. Распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2021 г. № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2021.

46. Приказ Минприроды России от 31 августа 2010 г. №335 «Об утверждении порядка составления схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, а также требований к ее составу и структуре» // БНА ФОИВ. 2010. № 44.

47. Приказ Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 496 «Об утверждении Перечня, форм и порядка подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение» // РГ. 2014. № 21.

48. Приказ Минприроды России от 18 августа 2014 г. № 367 «Об утверждении Перечня лесорастительных зон Российской Федерации и Перечня лесных районов Российской Федерации» // РГ. 2015. спецвыпуск. № 18/1.

49. Приказа Минприроды России от 28 июля 2020 г. № 495 «Об утверждении Правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

50. Приказ Минприроды России от 16 января 2015 г. № 17 «Об утверждении формы лесной декларации, порядка ее заполнения и подачи, требований к формату лесной декларации в электронной форме» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2015.

51. Приказ Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 993 «Об утверждении Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020..

52. Приказ Минприроды России от 26 сентября 2016 г. № 496 «Об утверждении порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2016.

53. Приказ Минприроды России от 25 октября 2016 г. № 558 «Об утверждении Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по предоставлению лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2016.

54. Приказ Минприроды России от 14 ноября 2016 г. № 592 «Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2016.

55. Приказ Минприроды России от 3 февраля 2017 г. № 54 «Об утверждении Требований к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядка ее подготовки» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017.

56. Приказ Минприроды России от 27 февраля 2017г. № 72 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки,

сроков их действия и порядка внесения в них изменений» (в ред. от 27 февраля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017.

57. Приказ Минприроды России от 12 декабря 2017 г. № 661 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и Перечня случаев использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства без предоставления лесных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

58. Приказ Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 692 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки и внесения в него изменений» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

59. Приказ Минэкономразвития России от 12 мая 2017 г. № 226 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017.

60. Приказ Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 693 «Об утверждении типовых договоров аренды лесных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2017.

61. Приказ Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 2018.

62. Приказ Минприроды России от 29 июня 2018 г. № 302 «Об утверждении порядка и способов подачи заявления о проведении аукциона на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или договора купли-продажи лесных насаждений, заключаемого в соответствии с частью 4 статьи 29.1 Лесного кодекса Российской Федерации, требований к формату

указанного заявления в случае подачи в электронной форме» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

63. Приказ Минтруда России от 30 августа 2018 г. № 566н «Об утверждении профессионального стандарта «Инженер по лесопользованию» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

64. Приказ Минэкономразвития России от 24 сентября 2018 г. № 514 «Об утверждении Порядка определения кадастровой стоимости объектов недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета ранее не учтенных объектов недвижимости, включения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах недвижимости или внесения в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений при изменении качественных и (или) количественных характеристик объектов недвижимости, влекущем за собой изменение их кадастровой стоимости» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2018.

65. Приказ Минприроды России от 25 декабря 2018 г. № 684 «Об утверждении содержания ходатайства о переводе земель лесного фонда в другую категорию и состава прилагаемых к нему документов» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2019.

66. Приказ Минприроды России от 15 января 2019 г. № 10 «Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра и внесении изменений в Перечень, формы и порядок подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение, утвержденные приказом Минприроды России от 11 ноября 2013 г. №496» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2019.

67. Приказ Минприроды России от 2 июля 2020 г. №408 «Об утверждении Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства и

Перечня случаев использования лесов для ведения сельского хозяйства без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

68. Приказ Минприроды России от 7 июля 2020 № 417 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых и Перечня случаев использования лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

69. Приказ Минприроды России от 10 июля 2020 № 434 «Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов и Перечня случаев использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

70. Приказ Минприроды России от 22 июля 2020 № 469 «Об утверждении Правил использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев)» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

71. Приказ Минприроды России от 27 июля 2020 г. № 487 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

72. Приказ Минприроды России от 28 июля 2020 № 494 «Об утверждении правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора



лекарственных растений» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

73. Приказ Минприроды России от 28 июля 2020 № 497 «Об утверждении Правил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

74. Приказ Минприроды России от 9 ноября 2020 № 908 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

75. Приказ Минприроды России от 9 ноября 2020 г. № 911 «Об утверждении Правил заготовки живицы»// Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

76. Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации» // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

77. Приказ Рослесхоза от 3 декабря 1998 г. № 203 об утверждении Стандарта отрасли «ОСТ 56-108-98. Стандарт отрасли. Лесоводство. Термины и определения» // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»

78. Приказ Рослесхоза от 29 февраля 2012 г. № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки» // РГ. 2014. № 167/1.

79. Приказ Рослесхоза от 9 апреля 2015 г. № 105 «Об установлении возрастов рубок»// СПС «КонсультантПлюс».

80. Приказ Рослесхоза от 1 февраля 2018 № 41 «Об организации работы по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке» (вместе с «Регламентом работы центрального аппарата Рослесхоза и территориальных

органов Рослесхоза по организации осуществления от имени Российской Федерации защиты имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке в случае выявления фактов пересечения (наложения) земельного участка с иной категорией земель на земли лесного фонда») // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

81. Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020.

82. Приказ Росреестра от 28 декабря 2015 г. № П/675 «О кадастровом делении территории Российской Федерации на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы» // СПС «КонсультантПлюс».

83. Приказ Минрегиона России от 19 апреля 2013 г. № 169 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации». – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

84. Указ Главы Республики Адыгея от 29 ноября 2018 г. № 159 «О Лесном плане Республики Адыгея» // СПС «КонсультантПлюс».

### **Нормативные правовые акты, утратившие силу**

85. Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле» (принят II Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 26 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

86. Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г. // Декреты Советской власти. Том I. М., 1957.

87. Временное положение о лесном управлении в губерниях и областях от 12 января 1918 г. // СЗ РСФСР. 1918. № 15. ст. 220.

88. Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» // «Известия ВЦИК». 1918. № 118.
89. Постановление СНК СССР от 2 февраля 1928 г. «О мерах по упорядочению лесного хозяйства» // СЗ СССР. 1928. № 21. Ст. 189.
90. Постановление ЦИК СССР № 66, СНК СССР № 1162 от 2 июля 1936 г. «Об образовании Главного Управления лесоохраны и лесонасаждений при Совете Народных Комиссаров Союза ССР и о выделении водоохранной зоны» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 153.
91. Постановление СНК СССР от 23 апреля 1943 г. № 430 «О порядке отвода лесосек в лесах государственного фонда Союза ССР и о лесосечном фонде на 1943 год». – Режим доступа: Справочно-правовая система (далее - СПС) «КонсультантПлюс».
92. Указ Президиума ВС СССР от 4 апреля 1947 г. «Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР» // «Законы, принятые ВС СССР, и Указы Президиума ВС СССР за 1947 год». Т. 5. М., 1948.
93. Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР» // ВВС РСФСР. 1960. №40. Ст. 586.
94. Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // ВВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.
95. Закон РСФСР от 1 июля 1970 года (ред. от 1 июля 1970 г.) «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» (вместе с «Земельным кодексом РСФСР») // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст.581.
96. Постановление Совмина РСФСР от 15 декабря 1971 г. № 661 «Об утверждении Положения о Министерстве лесного хозяйства РСФСР» // СП РСФСР. 1972. № 1. Ст. 3.
97. Закон СССР от 17 июня 1977 г. № 5906-IX «Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1977. № 25. Ст. 388.

98. Указ Президиума ВС СССР от 13 декабря 1977 г. № 6691-IX «О порядке введения в действие Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1977. № 50. Ст. 746.

99. Инструкция по ведению отраслевого учета состояния и использования земель Государственного лесного фонда. Утверждена Гослесхозом СССР и Минсельхозом СССР 15 декабря 1982 г. М.: ЦБНТИлесхоз, 1983.

100. Закон РСФСР от 8 августа 1978 г. (ред. от 18 января 1985 г.) «Об утверждении Лесного кодекса РСФСР» (вместе с «Лесным кодексом РСФСР») // СЗ РСФСР. Т. 4. 1988. Ст.57.

101. Постановление Совмина РСФСР от 25 сентября 1987 г. № 384 «О прекращении молевого сплава леса на реках и других водоемах РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

102. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (приняты ВС СССР 28 февраля 1990 г.) // СЗ СССР. Т. 4. 1990. Ст. 45.

103. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25 апреля 1991 г. № 1103-1) // ВСНД и ВС. 1991. № 22. Ст. 768.

104. Приказ Рослесхоза от 10 сентября 1993 г. № 238 «Об утверждении Общего положения о лесхозах Федеральной службы лесного хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».

105. Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ (ред. от 27 июля 2006 г.) // РГ. 1997. № 23.

106. Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2004 г. № 647 «О расчете и возмещении потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, осуществлением лесопользования, и при переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий» // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4665.

107. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 ноября 2012 г. № 1601-ст Национальном стандарте

Российской Федерации «Услуги средств размещения. Общие требования к специализированным средствам размещения» (ГОСТ Р 55319-2012) // СПС «КонсультантПлюс».

### **Материалы судебной практики**

108. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 июля 2010 г. № 2111/10 по делу № А05-7607/2009 // ВВАС РФ. 2010. № 11.

109. Решение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № ГКПИ07-936 // СПС «КонсультантПлюс»;

110. Решение Верховного Суда РФ от 8 сентября 2014 г. № АКПИ14-894 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1 и 2 Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, утв. Распоряжением Правительства РФ от 27.05.2013 N 849-р» // БВС РФ. 2015. № 9.

111. Решение Верховного Суда РФ от 19 июля 2019 г. № АКПИ19-432 // СПС «КонсультантПлюс».

112. Определение Верховного Суда РФ от 12 января 2018 г. № 310-ЭС17-20317 по делу № А09-13786/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

113. Определение Верховного Суда РФ от 30 апреля 2019 г. № 307-ЭС19-6051 по делу № А56-72424/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

114. Определение Верховного Суда РФ от 20 января 2020 г. № 307-ЭС19-25628 по делу № А13-12072/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

115. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19 октября 2018 г. № 309-КГ18-10521 по делу № А76-31284/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

116. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16 июля 2019 г. № 306-ЭС19-4748 по делу № А12-17382/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

117. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № АПЛ19-381 // СПС «КонсультантПлюс».

118. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28 марта 2018 г. № Ф01-123/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

119. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 5 октября 2017 г. № Ф10-3662/2017 по делу № А09-13786/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

120. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 июня 2020 г. № Ф07-1970/2020 по делу № А56-52070/2018 // СПС «КонсультантПлюс»;

121. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07 мая 2019 г. № Ф07-3950/2019 по делу № А56-54073/2018// СПС «КонсультантПлюс».

122. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24 сентября 2019 г. № Ф07-10498/2019 по делу № А13-12072/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

123. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 января 2020 г. № Ф09-8136/19 по делу № А60-265/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

124. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 5 марта 2020 г. № Ф01-8372/2019 по делу № А43-4672/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

125. Определение Московского городского суда от 18 января 2012 г. по делу № 33-1070 // СПС «КонсультантПлюс».

126. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15 февраля 2021 № Ф03-44/2021 по делу № А73-3256/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

127. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 марта 2010 г. по делу № А26-11177/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

128. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 3 мая 2017 г. по делу № А39-1894/2016 // СПС «КонсультантПлюс»;

129. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2017 г. № 08АП-2817/2017 по делу № А75-14526/2016// СПС «КонсультантПлюс»;

130. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 мая 2020 г. № 14АП-2798/2020 по делу № А05-13665/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

131. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 марта 2020 г. №14АП-1843/2020 по делу № А05-13767/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

**Учебники, учебные пособия, монографии, комментарии к законодательству, другие книги**

132. Аксененок Г. А., Краснов Н. И., Иконицкая И. А. и др. Общая теория советского земельного права. М., 1983.

133. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958.

134. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950. 196.

135. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. - М.: «Юридическая литература». 1989. 288 с.

136. Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК. 1995. 311 с.

137. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: Учебник. М., 2010. С. 4-5.

138. Анисимов А.П. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография. М.: Юстицинформ, 2020. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

139. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. 4-е изд., стер. М., 2006.

140. Белов С. В. Лесоводство. Учеб. пособие для вузов. М., 1983. 352 с.
141. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Высшее образование, 2005.
142. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование: монография. М., 2009. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
143. Быковский В.К. Лесное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. М., 2016.
144. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
145. Волков С.Н., Васильева М.И., Галиновская Е.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / Отв. ред. Волков С.Н., науч. ред. Жариков Ю.Г. М., 2009. С.864.
146. Голиченков А. К., Волков Г. А., Колотинская Е. Н. Земельное право России. Учебник по специальности Правоведение / Под ред. Петрова В.В. М., 1995.
147. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М., 2008.
148. Дембо Л.И. Правовой режим лесов в свете сталинского плана преобразования природы: монография. Л., 1951.
149. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М., 2010.
150. Евтихеев И.И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки, 1929.
151. Жаворонкова Н.Г. Экологическое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М., 2017.
152. Земельное право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во Проспект, 2008. С.161.



153. Земельное право России. Учебник / Под ред. В.В. Петрова. М., 1997. С. 141.
154. Игнатьева И.А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учебное пособие. 2019. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
155. Иконницкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник / И.А. Иконницкая. М., 2002.
156. Использование лесов: договор купли-продажи, аренда, бессрочное пользование / Е.А. Алексеева, А.С. Емельянов, А.Н. Козырин и др. / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2017.
157. Киреев В.В. Право лесопользования граждан СССР. М., 1990. С. 56.
158. Колбасов О.С. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Том № 5. 1978.
159. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Издательство «Наука», 1972.
160. Колданов В.Я. Очерки истории советского лесного хозяйства. М., 1992. С. 180.
161. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (постатейный) / отв. ред. Н.Н. Мельников // СПС «КонсультантПлюс». 2017.
162. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М., 2002.
163. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, М.И. Васильева, Ю.Г. Жариков и др. / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2010.
164. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.А. Ялбулганова. 2010 // СПС «КонсультантПлюс».
165. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. II. М., 1954.

166. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2016.
167. Крассов О.И. Земельное право: учебник. — М.: Юристъ, 2000.
168. Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М.: Норма, 2007.
169. Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. М., 1990. С.42
170. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы. М., 2014.
171. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М., 2002. 816 с.
172. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юр. Изд-во Норма, 2016. 528 с.
173. Лесное хозяйство СССР за 50 лет. Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР / Рубцов В.И., Васильев П.В., Лосяцкий К.Б. и др. // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.booksite.ru/fulltext/za5/let/index.htm>
174. Лунев А.Е. Природа, право, управление. М., 1981. 266 с.
175. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974.
176. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. - М.: «Юридическая литература», 1985.
177. Наташев А.Е., Стручков Н.А. Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967.
178. Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе: учебное пособие для бакалавров / В.Б. Агафонов, Н.О. Ведышева, Г.В. Выпханова и др. / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов. М., 2018. 200 с.
179. Павлов А.В. Конспект курса земельно-колхозного права. М., 1938. С. 23.

180. Писаренко А. И., Страхов В. В. Лесное хозяйство России: от пользования — к управлению. М., 2004. С. 196. С.552.

181. Полянская Г.Н. Актуальные вопросы лесного законодательства / Отв. ред. И.Ф. Панкратов. М., 1985. – Режим доступа: URL: <http://www.lomonosov-fund.ru/>

182. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. 544 с.

183. Право землепользования в СССР и его виды / Отв. ред. Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов. М., 1964.

184. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

185. Пуряева А.Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2007. 240 с.

186. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. Мандельштам Ю.И. - М., 1956. С. 78.

187. Семьянова А.Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2005. 288 с.

188. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М., 2012. 352 с.

189. Судебная практика в современной правовой системе России: монография / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др. под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М., 2017. 432 с.

190. Сухова Е.А. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. 456 с.

191. Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. 216 с.

### **Статьи в периодических изданиях и сборниках**

192. Абанина Е.Н. Государственный кадастровый учет лесных участков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2.
193. Акопджанова М.О. Современное лесное законодательство: история формирования, тенденции развития и правовое обеспечение исполнения // Юрист. 2019. № 9.
194. Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № S (87). С.26-31.
195. Блинников Р.В. Понятие и состав земель лесного фонда // Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции АЭБ МВД России. М., 2005.
196. Болтанова Е.С. Элементы правового режима земель // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 2. С.61.
197. Быковский В.К. Лесоустройство как основная функция государства по обеспечению охраны лесов. // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7 (56). С.117 -120.
198. Варламов А.А., Гальченко С.А., Рулева Н.П. Проблемы кадастрового учета земель лесного фонда // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 6. С. 55
199. Василишина М.И. Совершенствование системы управления лесами Российской Федерации // Экологическое право. 2012. № 6. С. 22 - 27.
200. Войцеховский М.Б., Мандыч А.Ф. Лесной план и будущее лесного хозяйства // Лесное хозяйство. 2010. № 1. С. 17.
201. Волкова Т.В. Принципы управления земельными ресурсами // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 11. С. 93 - 98.
202. Воробьев Г.И. Лесное хозяйство СССР // Лесная промышленность. М., 1977. С.63.

203. Глибко О.Я. Проблема двойной аренды земельных участков в законодательстве России // Российский юридический журнал. 2015. № 2. С. 80 - 87.

204. Гришин Н.Н. Вопросы регулирования некоторых экосистем, определяющих формирование водных ресурсов, в Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/ecosystem/Discpapers/Grishin\\_ECOTERRA\\_ru.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/ecosystem/Discpapers/Grishin_ECOTERRA_ru.pdf).

205. Грозина Е.В. Правовой режим и правовое регулирование // Вестник Восточно- Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2017. №4 (83). С.211-216

206. Гусев Р.К. Правовой режим государственного лесного фонда и право лесопользования // Земельное право. М., 1978. С. 329.

207. Демина М.А. Категория «правовой режим»: теоретические подходы к понятию // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 3.

208. Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений // Lex russica. 2018. № 2. С. 78 - 93.

209. Жданова Р.В. Определение кадастровой стоимости земельных участков земель лесного фонда // Земельные отношения и землеустройство. № 1. 2016. С.19.

210. Клюканова Л.Г. О некоторых семантических характеристиках понятия «право лесопользования» как вида права природопользования и формы реализации права на доступ к природным ресурсам // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 110 - 118.

211. Ковыршина Е.И. Вырубка лесов вследствие незаконного перевода земель лесного фонда в земли иных категорий // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 1.

212. Ковыршина Е.И. Земельный участок из состава земель лесного фонда как объект использования // Пробелы в российском законодательстве. 2020. № 5.

213. Ковыршина Е.И. История формирования правового режима земель лесного фонда как отдельной категории // Экологическое право. 2021. № 1.

214. Ковыршина Е.И. К вопросу о частной собственности на земли лесного фонда // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2020» [Электронный ресурс] / Отв.ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов.– М.: МАКС Пресс, 2020.

215. Ковыршина Е.И. Определение понятия «лес» в современной правовой доктрине // Пробелы в российском законодательстве. 2021. № 2.

216. Ковыршина Е.И. Понятие правового режима земель лесного фонда // Пробелы в российском законодательстве. 2020. № 7.

217. Ковязин В.Ф., Романчиков А.Ю. Кадастровая оценка лесных земель по различным методикам // [Электронный ресурс]. URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/kadaastrovaya-otsenka-lesnyh-zemel-po-razlichnym-metodikam> (дата обращения: 5 апреля 2019 г.).

218. Ковязин В.Ф., Романчиков А.Ю. Проблема кадастровой оценки лесных земель с учетом инфраструктуры лесного фонда // Записки горного института. С. 98-104.

219. Корнев А.А. Правовые проблемы отнесения болот к землям лесного фонда // Актуальные проблемы лесного комплекса. 2011 // [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-problemy-otneseniya-bolot-k-zemlyam-lesnogo-fonda> (дата обращения: 15 апреля 2020 г.).

220. Корнеев А.Л. Некоторые вопросы образования земельных участков // Экологическое право. 2012. № 5. С. 38 - 43.

221. Королева М.В. Деятельность прокуратуры по защите экологических прав человека // Права человека в России и правозащитная

деятельность государства: Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. / Под ред. В.Н. Лопатина. СПб. 2003. С. 206.

222. Краснова И.О. Отношения собственности на леса: чему учит зарубежный опыт // Законодательство и экономика. 2005. № 3. С. 71-77.

223. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 20 - 24.

224. Крассов О.И. Земельный участок - основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. 2011. № 4. С. 4 - 12.

225. Крассов О.И. Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // Экологическое право. 2012. № 5. С.7-14.

226. Кудрявцев А.В. Вдохновляющие перспективы // Лесная промышленность. 1959. № 2. С. 1.

227. Лясковский И.И. Правовой режим как элемент правового регулирования // Вестник Полоцкого государственного университета. 2016. № 13. С.138-146.

228. Маланина Е.Н. Правовой режим как основание деления земель на категории // Актуальные проблемы цивилистической науки. Вестник Омского юридического института. 2011. № 2 (15). С.48-51

229. Малеина М.Н. Публичный лесной сервитут // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 30 - 37.

230. Мартынов А.С. Проблемы правового регулирования категорий «Целевое назначение» и «разрешённое использование» // Сибирский юридический вестник. 2012. № 3(58). С.48-54.

231. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1 (212). С. 17-18.

232. Мосенков А. Оформление прав на землю под линейными объектами // Эж-Юрист. 2005. № 45.

233. Накова М.А. Анализ применения кадастрового учета и кадастровой оценки земель в России для рыночных операций и налогообложения // Экономика, статистика и информатика. 2012. № 2. С.60.

234. Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 35-41.
235. Нарышева Н.Г. Особенности применения инструментального метода в земельно-правовых исследованиях // Экологическое право. 2017. № 2. С. 15.
236. Панченко В.Ю., Пикулева И.В. Реалистическое понимание правовых режимов: к постановке проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С. 15-19.
237. Паршута В.В. Государственное управление лесами // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 53 - 54.
238. Петров А. Федерализм и/или централизация: Как эффективно управлять лесами // ЛесПромИнформ. 2019 №5. [Электронный ресурс]. URL: <https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=5378> (дата обращения: 21 декабря 2018 г.)
239. Петров В.Н. Сравнительный анализ экономических показателей лесного хозяйства России и Финляндии // Экономический журнал ВШЭ. 2018. №2. С. 294-319.
240. Петров М.П. О соотношении принципов государственного управления и принципов административного права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 1.
241. Попов П. П. Лес и наука о лесе// Вестник экологии, лесоведения и ландшафтоведения № 3, 2002.
242. Прохорова Н.А. Понятие «управление» в земельном праве // Государство и право. 2003. № 6. С. 90.
243. Пуряева А.Ю. История специальных органов управления лесами от Российской империи до Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 160 - 171.
244. Редникова Т.В., Степанова А.А. Лесопользование: конфликты публичных и частных интересов // Актуальные проблемы охраны права



собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход: сборник статей участников Международной научно-практической конференции, посвященной памяти члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Республики Татарстан А.А. Рябова (Казань, 26 - 27 октября 2018 г.) / под ред. З.Ф. Сафина, Е.В. Луновой. М., 2019. С. 302.

245. Сахипов М.С. Правовая охрана лесов // Правовая охрана природы в Казахской ССР. 1977. С. 169.

246. Сахно П.С. Проблемы правового регулирования использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без их предоставления или установления сервитута // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2. С. 19 - 21.

247. Сметанина Е.Е. Наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов государственной власти и местного самоуправления: правовое содержание запрета и исключений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 3. С. 21 - 23.

248. Стеценко А.А., Махова А.В. Анализ инвестиционной активности в России по отраслям экономической деятельности в 2010-2017 гг. // [Электронный ресурс]. URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/kadaastrovaya-otsenka-lesnyh-zemel-po-razlichnym-metodikam> (дата обращения: 5 апреля 2019 г.).

249. Тоточенко Д.А. Минимальный и максимальный размер земельного участка // Российская юстиция. 2015. № 11. С. 22 - 25.

250. Утяшов Э.К. Правовые режимы: понятие, признаки, структура, методы правового регулирования // Политика и право. 2014. № 2 (170). С. 252-259.

251. Федорова Ю.Н. Правовой режим земель, предоставленных для пользования недрами // Право и экономика. 2007. № 1. С.87.

252. Филипчук А.Н. О мировом опыте собственности на леса // Лесохозяйственная информация. 2014. № 3. С.77.

253. Фомина Л.П. Право собственности на землю и обеспечение рационального использования земли // Сельское хозяйство и право в СССР. М., 1977. С. 101.

254. Харьков В.Н. Конституционное значение принципа деления земель на категории по целевому назначению // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 25 - 27.

255. Шегельман И.Р., Кулагин О.И. О вкладе лесного сектора в экономику ссср в период Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) // Научный журнал КубГАУ, № 78 (04). 2012. С.5.

256. Эйриян Г.Н. Земельный участок как объект использования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 3. С. 540 - 563.

257. Яковлева Т.А. Объективные и субъективные признаки административных правонарушений в области лесопользования // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 30.

#### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

258. Блинников Р.В. Правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 157.

259. Быковский В.К. Правовое регулирование использования лесов на землях лесного фонда. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

260. Волков Г.А. Принципы земельного права: Дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. М., 2005.

261. Галишин Э.У. Особенности аренды лесных участков: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 26-27.

262. Гусев Р.К. Правовые проблемы управления государственным лесным фондом СССР: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1971. С. 10.

263. Искоян А.Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов): Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ереван, 1985. С. 20.

264. Конокотин Д.Н. Правовые проблемы рационального использования и охраны земель лесного фонда Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

265. Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 1978.

266. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды: Дисс. ... д-ра юрид. М., 2000.

### **Зарубежная литература**

267. Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) BWaldG vom 2. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), Letzte Änderung 17 Januar 2017 (In: BGBl. I S. 75). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/> (дата обращения: 17 января 2018 г.).

268. Häusler, A., & Scherer-Lorenzen, M. (2002). Nachhaltige Forstwirtschaft in Deutschland im Spiegel des ganzheitlichen Ansatzes der Biodiversitätskonvention // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/skript62.pdf> (дата обращения: 17 января 2018 г.).

269. Resolution H1. 16-17 June 1993, Helsinki/Finland. Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC\\_helsinki\\_resolutionH1.pdf](http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH1.pdf) (дата обращения: 17 января 2018 г.).

270. Stoffels J. (2009): Einsatz einer lokal adaptiven Klassifikationsstrategie zur satellitengestützten Waldinventur in einem heterogenen Mittelgebirgsraum. Dissertation Universität Trier // [Электронный ресурс]. URL: [http://ubt.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2009/547/pdf/Stoffels\\_Dissertation.pdf](http://ubt.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2009/547/pdf/Stoffels_Dissertation.pdf); Paul, C. (дата обращения: 17 января 2018 г.).

271. Knoke, T. (2016): 2030-Agenda-ein globaler Blick auf Trends in der Waldnutzung. Allgemeine Forst Zeitschrift für Waldwirtschaft und Umweltvorsorge

71 (13): 23-26. // [Электронный ресурс]. URL: <file:///C:/Users/Elena/Downloads/1319998.pdf> (дата обращения: 17 января 2018 г.).

272. Technik und Planung. Waldinventur // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.waldwissen.net/technik/inventur/index\\_DE](http://www.waldwissen.net/technik/inventur/index_DE) (дата обращения: 17 января 2018 г.).

### **Иные документы**

273. ГОСТ 19179-73. Государственный стандарт Союза ССР. Гидрология суши. Термины и определения (введен Постановлением Госстандарта СССР от 29 октября 1973 г. № 2394) // СПС «КонсультантПлюс».

274. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов российской федерации в 2018 году» // – М.: НИА-Природа, 2019. С. 83.

275. Лесное хозяйство России: обзор на начало 2017 года. Подготовлено по материалам Минпромторга РФ // [Электронный ресурс]. URL: <https://proderevo.net/industries/forestry/lesnoe-khozyajstvo-rossii-obzor-na-nachalo-2017-goda.htm>. (дата обращения: 12 декабря 2019 г.).

276. Методические рекомендации по администрированию платежей за пользование лесным фондом, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденные Рослесхозом 21 февраля 2005 г. // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

277. Отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации) // [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/f32/f32ecac2ceee85712845e5ec6b5914f7.pdf> (дата обращения: 20 сентября 2019г.).

278. Письмо Минэкономразвития России от 8 ноября 2017 г. № 31677-ВА/Д23 по вопросам применения положений Федерального закона от 29 июля

2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // Документ опубликован не был. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

279. Письмо Рослесхоза от 2 апреля 2008 г. № МГ-03-28/2198 «О возможности предоставления одного лесного участка в аренду нескольким лицам для различных видов его использования» // Документ опубликован не был. - Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

280. Письмо Рослесхоза от 6 сентября 2017 г. № АВ-03-54/12668 «О предоставлении частей лесных участков в целях использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов и сооружений, являющихся их неотъемлемой частью» // СПС «КонсультантПлюс».

281. Письмо ФНС РФ от 4 мая 2008 г. № ШС-6-3/330 «О земельном налоге» // СПС «КонсультантПлюс».

282. Указание Генпрокуратуры России от 9 июня 2014 г. № 307/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования», в котором содержание понятия лесопользование» // «Законность». 2014. № 11.

### **Официальные сайты органов государственной власти**

283. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. URL: <http://rosleshoz.gov.ru>

284. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://gks.ru>.

285. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru>.

286. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/>.

287. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области. Департамент лесного хозяйства. URL: <https://forest.midural.ru/>.

288. Официальный сайт Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области. URL: <http://oblkompriroda.volgograd.ru/>.

289. Официальный сайт Комитета лесного хозяйства Московской области. URL: <https://klh.mosreg.ru/download/document/2643939>.

290. Официальный сайт Министерства лесного комплекса Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/>.

291. Официальный сайт Департамента лесного хозяйства Томской области. URL: <https://deples.tomsk.gov.ru>.