



ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

О. ЧОПИК,

соискатель Львовского национального университета имени Ивана Франко

SUMMARY

Different scientific approaches to understanding the concept of legal regime of lands for forestry purposes have been considered and the concept of “legal regime of land for forestry purposes” as the system of legal methods with the help of which land and forest law govern the relationship of the usage and protection of this lands’ category have been proposed. The content of the legal regime of land for forestry purposes have been analyzed. Its elements divided into two groups – established procedure of usage of lands for forestry purposes and the procedure of their legal protection.

Key words: legal regime, legal regime of lands, lands for forestry purposes, forest lands.

* * *

Рассмотрены научные подходы к пониманию понятия правового режима земель и предложено определение понятия «правовой режим земель лесохозяйственного назначения» как системы правовых средств, с помощью которых земельное и лесное законодательство регулируют отношения по использованию и охране этой категории земель. Проанализировано содержание правового режима земель лесохозяйственного назначения, элементы которого подразделены на две группы – установленный порядок использования земель лесохозяйственного назначения и порядок осуществления их охраны. Автор разграничивает правовые режимы лесных и нелесных земель лесохозяйственного назначения, а также правовой режим лесных земель, входящих в состав других категорий земель Украины.

Ключевые слова: правовой режим, правовой режим земель, земли лесохозяйственного назначения, лесные земли.

Постановка проблемы. Земли лесохозяйственного назначения являются второй по площади (после земель сельскохозяйственного назначения) категорией земель в структуре земельного фонда Украины. Их основное целевое назначение – использование в качестве средства производства в лесном хозяйстве. Земли и леса находятся в тесной естественно-биологической связи, что в значительной степени выражает сущность и содержание понятия «земли лесохозяйственного назначения». Использование и охрана лесов находится в прямой зависимости от состояния земель этой категории. В свою очередь, использование лесных ресурсов влияет на состояние земель лесного фонда. Поэтому изучение и анализ правового режима земель лесного фонда является важным для понимания и оценки политики государства в сфере использования и охраны лесов в условиях рыночной экономики.

Понятие «земли лесохозяйственного назначения» впервые введено в национальное законодательство Украины с вступлением в силу Закона Украины «О внесении изменений в Лесной кодекс Украины» – 29 марта 2006 года [1]. Этим же Законом внесены соответствующие изменения в Земельный кодекс Украины [2]. Исследования правового режима земель лесохозяйственного назначения в современный период в Украине практически отсутствуют. В свою очередь, исследования общего правового режима земель отражено в научных трудах Г. А. Аксененка, С. А. Боголюбова, Е. С. Болтановой, В. Ф. Горбового, Н. И. Краснова, О. И. Крассова, А. Г. Василенко, Е. И. Немировского, Б. В. Ерофеева, Г. Н. Полянської, и других ученых.

Целью статьи является исследование понятия правового режима земель лесохозяйственного назначения и его содержания.

Изложение основных положений. В соответствии со статьей 19 Земельного кодекса Украины земли Украины по основному целевому назначению подразделяются на категории, имеющие особый правовой режим. Понятие «правовой режим земель» не раскрывается в действующем земельном законодательстве Украины, однако впервые Законом Украины «О землях энергетики и правовом режиме специальных зон энергетических объектов» [3] дано определение понятия «правовой режим специальных зон объектов энергетики», которым является установленный законодательством осо-

бый режим использования земель собственниками и пользователями земельных участков, а также предприятиями, осуществляющими эксплуатацию объектов энергетики, направленный на обеспечение нормальных условий их эксплуатации и предотвращения повреждения.

Законом Украины «О правовом режиме охранных зон объектов магистральных трубопроводов» [4] дано определение термина «правовой режим земель охранных зон объектов магистральных трубопроводов». Это установленный законодательством особый режим использования земель собственниками и пользователями земельных участков, а также предприятиями магистральных трубопроводов, что устанавливается в пределах земель охранных зон объектов магистральных трубопроводов для обеспечения надлежащих условий их эксплуатации, предотвращения их повреждения и для уменьшения возможного отрицательного влияния на людей, смежные земли, природные объекты и окружающую среду в целом.

Указанные законодательные определения достаточно несовершенны, поскольку понятие «правовой режим» раскрывается через слово «режим» и не предоставляет четкого толкования этого термина для понятности его использования, в частно-



сти, в земельно-правовой терминологии Украины.

Важным является мнение О. И. Крассова о том, что само понятие «правовой режим земель» имеет принципиальное значение для выявления тех правовых средств, с помощью которых земельное законодательство регулирует широкий спектр земельных отношений. Использование этой правовой категории позволяет выявить сущность всего земельного права, поскольку само понятие «правовой режим земель» отражает особый характер правового регулирования использования и охраны земель, определяет земельный правовой порядок в стране [5].

Доктрина земельного права оперирует устоявшимся словосочетанием «правовой режим земель». Понятие правового режима земель и определение его содержания исследовалось многими теоретиками земельного права.

Г. А. Аксененко охарактеризовал связь, существующую между землей, как объектом правоотношений, и ее правовым режимом следующим образом: «Когда мы говорим о земле как объекте земельных правоотношений, мы имеем в виду землю не в ее естественном состоянии, как дар природы, а землю, относительно которой установлен соответствующий правовой режим, в силу чего она становится объектом права, объектом земельных правоотношений» [6, с. 137]. Таким образом, наличие отдельного правового режима является определяющим для того, чтобы считать землю объектом правоотношений.

По мнению Н. И. Титовой, правовой режим – это совокупность правовых норм, устанавливающих определенный порядок землепользования определенных видов [7, с. 353]. Однако такое определение не вполне подходит для характеристики современного состояния законодательства, поскольку вытекает из существования исключительной государственной собственности на землю. Подобную дефиницию предлагает Б.В. Ерофеев, который считает, что под понятием «правовой режим земель» следует понимать правовой порядок использования земель [8, с. 370].

С. А. Боголюбов правовой режим земель считает совокупностью правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, контроля и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, природоохранным и иным законодательством, законодательством о недрах, и распространяется на земли соответствующей категории [9, с. 34-35]. Представляется, что такая формулировка отражает общее понятие «правовой режим земель» как совокупность особых режимов каждой категории земель.

С учетом изложенного под понятием «правовой режим земель» подразумевается особый порядок правового регулирования использования и охраны земель.

Правовой режим земель делится на общий, особый и специальный. Общий правовой режим предусматривает основные требования к порядку использования земель Украины. Особый правовой режим определяет порядок использования каждой категории земель, выделенной по основному целевому назначению. Специальный правовой режим устанавливается по конкретным земельным участкам. В таком аспекте можно согласиться с позицией Н. И. Краснова о том, что понятие общего правового режима земель используется основным образом при сравнительном сопоставлении правового режима земли и правового режима других природных богатств (недр, лесов, вод и др.). А также при обнаружении, анализе и систематизации общих черт правовых режимов различных категорий и видов земель [10, с. 347].

Как отмечает Е. С. Болтанова, правовой режим отдельной категории земель отражает особый порядок правового регулирования поведения участников земельных отношений в зависимости от ее основного (доминирующего) целевого назначения. Определяющими для правового режима категории земель являются не те общие задачи и цели, которые ставит публичная власть при установлении правового режима земель, а конкретные цели, вызванные особенностями правового регулирования отношений по поводу данной категории земель [11, с. 115].

Основанием для выделения земель лесохозяйственного назначения в отдельную категорию являются следующие их особенности: произрастание на их территории лесной растительности, ведение лесного хозяйства, в том числе путем осуществления воспроизводства лесов, повышения их продуктивности, качественного состава и сохранения биоразнообразия. Поэтому правовые нормы, определяющие правовой режим земель лесохозяйственного назначения, направленные на установление порядка использования для нужд лесного хозяйства выделенных и предоставленных с этой целью нелесных земель и земель, на которых произрастает лесная растительность.

Таким образом, *правовым режимом земель лесохозяйственного назначения* считаем установленный системой правовых норм земельного и лесного законодательства особый порядок использования лесных и нелесных земель, предоставленных для ведения лесного хозяйства, а также осуществление охраны этих земель.

Практическое значение этого понятия заключается в том, что оно дает возможность определить порядок использования и охраны этой категории земель, т.е. установить особенности содержания права собственности на земли лесохозяйственного назначения, возможности использования земель этой категории на иных, кроме права собственности, правах, особенности управления в области охраны и использования земель лесохозяйственного назначения.

Вопрос отраслевой принадлежности норм, регулирующих общественные отношения по поводу использования земель лесохозяйственного назначения, широко рассматривался в правовой доктрине. Он возник в конце 1960-х – начале 1970-х годов в связи с включением норм, регулирующих использование земель тогда государственного лесного фонда в законодательство о земле, а самих этих земель в государственный земельный фонд. С одной стороны возникла идея о том, что правовой режим земель лесного фонда должен определяться земельным законодательством, а сфера лесного законодательства должна



охватывать только использование лесной растительности и других элементов леса, за исключением земли. С другой стороны, большое распространение получила точка зрения о том, что режим лесных земель должен регулироваться как земельным, так и лесным законодательством.

Аргументы относительно регулирования порядка пользования землями лесного фонда исключительно лесным законодательством, обосновывались тем, что земли этой категории имеют такие свойства, которые не учитываются земельным законодательством. В этом случае земельное законодательство коснулось сферы, где земля выступает как предмет труда не самостоятельно, а как элемент другого предмета труда [12, с. 52]. По мнению Г. Н. Полянской, порядок пользования землями лесного фонда должен регулироваться лесным законодательством, поскольку оно заботится о потребностях лесного хозяйства [13, с. 19]. Однако в этом случае речь идет о регулировании порядка использования и охраны земель, а не лесов, поэтому О. И. Крассов пришел к справедливому выводу о том, что эти отношения являются разновидностью земельных отношений как предмета земельного права, а нормы, их регулирующие, имеют земельно-правовой характер, в независимости от того, находятся ли они в земельном или в лесном законодательстве [14, с. 24]; предметом регулирования земельного права являются все без исключения земельные отношения [14, с. 14].

Современное земельное законодательство Украины определяет общие положения регулирования порядка использования и охраны земель лесохозяйственного назначения, а лесное отражает особенности регулирования этих отношений относительно лесных земель.

Правовой режим земель, как правовая категория, включает в себя определенный ряд элементов, которые в совокупности составляют его содержание. Определение понятия правового режима земель предоставляют через перечисление его элементов. Например, некоторые ученые считают, что правовой режим следует

понимать как установленный правовыми нормами порядок и условия использования по целевому назначению всех категорий и форм собственности на землю, обеспечения и охраны прав собственников земли и землепользователей, осуществления государственного управления земельными ресурсами, контроля над рациональным использованием земли и соблюдения земельного законодательства, ведения земельного кадастра, землеустройства, мониторинга земель, взимание платы за землю и применения юридической ответственности за нарушение земельного законодательства [15, с. 385; 16, с. 65; 17, с. 147-148].

О. И. Крассов выделяет следующие элементы «правового режима земель»: право собственности на землю, другие права на земли, управление использованием и охраной земель, правовая охрана земель, ответственность за нарушение земельного законодательства [18, с. 39].

А. Г. Василенко, определяя содержание правового режима земель, приходит к выводу, что в первую группу правовых норм, которые характеризуют содержание правового режима земель, входят нормы, устанавливающие имущественные права на землю; во вторую – нормы, устанавливающие порядок государственного регулирования земельных отношений; третью группу представляют нормы, определяющие особенности хозяйственного и иного использования земель различных категорий к четвертой группе относятся нормы, характеризующие правовую охрану земель, меры ответственности, предусмотренные за нарушение земельного законодательства [19, с. 14-15]. Она также подчеркивает, что указанные институты включают в себя все возможные, более глубоко дифференцированные элементы правового режима земель [19, с. 27].

Элементы правового режима земель лесохозяйственного назначения, составляющие его содержание, можно сгруппировать следующим образом:

I. Установленный порядок и условия использования земель лесохозяйственного назначения, куда следует отнести:

- порядок и условия приобретения и осуществления права собственности и права пользования землями лесохозяйственного назначения;

- полномочия субъектов права собственности и права пользования землями лесохозяйственного назначения;

- порядок осуществления управления землями лесохозяйственного назначения с целью обеспечения их рационального использования по целевому назначению;

II. Порядок осуществления охраны земель лесохозяйственного назначения. К этой группе относятся следующие элементы:

- установленный правовыми средствами порядок и условия осуществления контроля над использованием и охраной земель лесохозяйственного назначения;

- определение мер правовой охраны земель лесохозяйственного назначения;

- юридическая ответственность за нарушение земельного и лесного законодательства при использовании земель лесохозяйственного назначения, порядок и условия ее применения.

Как метко отмечено А. В. Малько и О. С. Родионовым, отсутствие основных структурных элементов правового режима, соответствующих основным элементам механизма правового регулирования, само по себе превращает правовой режим в недостроенную, неработающую конструкцию [20, с. 22].

Отнесение контроля над использованием и охраной земель лесохозяйственного назначения в состав элементов правового режима земель является необходимым в связи с объемностью этой деятельности, которая включает не только карательную функцию, но и функцию наблюдения (надзора), проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, владельцами лесов, постоянными и временными лесопользователями нормативных положений и требований, сформулированных в действующем земельном и лесном законодательстве Украины, направленную на предупреждение,

предотвращение совершения земельных лесных правонарушений или уголовно-наказуемых деяний.

Кроме того, специальными видами правового режима земель лесохозяйственного назначения можно считать правовой режим лесных земель и правовой режим нелесных земель.

В земельно-правовой литературе выделение правового режима вида земель связывают с существованием специфики правового регулирования в пределах одной категории земель. Использование и охрана соответствующих видов земель, а также управление этими землями имеют определенные особенности. Вид земель, их экономическое, хозяйственное назначение, определяет характер общественных земельных отношений и в ряде случаев требует установления правового режима, отличительного от правового режима других видов земель определенной категории. В специальной литературе иногда выделяют т.н. субрежим, который считается правовым режимом земель в пределах одного, общего режима земель [21, с. 67]. Однако использование данного термина достаточно условно, поскольку является ничем иным, как разновидностью правового режима земель.

Правовой режим лесных земель лесохозяйственного назначения определяется исходя из того, что на этих землях произрастает лесная растительность. Поэтому специальный правовой режим устанавливается с учетом требований правовых форм использования лесов, ведения лесохозяйства, государственного лесного кадастра, мониторинга лесов и других специфических мероприятий лесного хозяйства.

Правовой режим нелесных земель лесохозяйственного назначения связан с обязательным ведением на этих землях лесного хозяйства.

Следует также разграничивать правовой режим лесных земель лесохозяйственного назначения и лесных земель, входящих в состав других категорий земель, – лесных земель не лесохозяйственного назначения. Учитывая действующее украинское лесное законодательство, лесные земли, на которых расположены лес-

ные участки, покрытые лесной растительностью, могут и не входить в состав земель лесохозяйственного назначения. Это объясняется тем, что лесные участки являются участками лесного фонда, который, в свою очередь, включает все леса на территории Украины, независимо от того, на землях каких категорий они растут. В связи с этим целесообразно отличать правовой режим лесных земель лесохозяйственного назначения и правовой режим лесных земель не лесохозяйственного назначения.

А. М. Турубинер считал, что правовой режим земель лесного фонда, входящих в состав земель сельскохозяйственного и специального назначения будет смешанным. Сродную точку зрения выражала Г.Н. Полянская, которая отмечала, что земли государственного лесного фонда имеются и на сельскохозяйственных массивах колхозов, совхозов и на городских землях, где леса имеют подсобное значение: на них распространяются нормы не только лесного, но и сельскохозяйственного (городского) законодательства. В этом случае права и обязанности землепользователей чаще всего устанавливаются нормами, регулирующими правовой режим пользования именно этими земельными угодьями, и вхождение их в состав того или иного фонда определяет лишь порядок отвода и изъятия земли, который применяется по отношению ко всему фонду в целом [22, с. 72].

О. И. Крассов, в свою очередь, пришел к выводу о том, что правовой режим земель, занятых лесами, которые находятся в составе других категорий земель, определяется целью использования этих земель – ведением лесного хозяйства, что в свою очередь обуславливает их подчинение правовому режиму земель государственного лесного фонда. То же обстоятельство обуславливает и приоритет лесохозяйственного использования этих земель [22, с. 76]. Однако это мнение не отвечает современным социально-экономическим и правовым реалиям в Украине.

Рассматривая правовой режим земель, по отношению к которому правовой режим земель лесохозяй-

ственного назначения является особым режимом, как совокупность правовых норм, справедливы выводы Е. С. Болтановой о том, что эти нормы являются нормами позитивного регулирования, и на их основе возникают и развиваются регулятивные правоотношения собственности, других прав на земельные участки, охраны земель и управления в земельной сфере. Установлением определенного правового режима земель преследуются две основные цели правового регулирования земельных отношений: обеспечение рационального использования и охраны земель в интересах всего общества и создание условий для приобретения, а также осуществление и защита прав физических, юридических лиц и публичных образований на земельные участки. Первая цель обусловлена общественным интересом в сохранении земли как природного ресурса, природного объекта, компонента природы, вторая цель – интересом отдельных лиц в использовании земельных участков как объектов недвижимого имущества. Соответственно, можно говорить о публично-правовых и частноправовых регулятивных элементах правового режима земель. Юридическая ответственность за земельные правонарушения, прежде всего в статическом состоянии, как совокупность правовых норм, занимает место обеспечительного элемента правового режима земель [23, с. 62–63].

Выводы. Учитывая изложенное, заметим, что правовой режим земель лесохозяйственного назначения является системой правовых средств, с помощью которых земельное и лесное законодательство регулирует отношения по использованию и охране этой категории земель. Специальными видами правового режима земель лесохозяйственного назначения является правовой режим лесных земель лесохозяйственного назначения, который следует отличать от правового режима лесных земель, расположенных на землях других категорий, и правовой режим нелесных земель, предоставленных для ведения лесного хозяйства. Правовой режим земель устанавливается с учетом природ-



ных, социальных, экономических и других факторов.

С содержательной стороны правовой режим земель лесохозяйственного назначения характеризуется совокупностью таких элементов, как право собственности и другие правовые формы использования земель лесохозяйственного назначения, управление в сфере использования и охраны земель лесохозяйственного назначения, правовая охрана земель и юридическая ответственность за земельно-лесные правонарушения. Право собственности и другие виды прав на земли лесного фонда носят частноправовой регулятивный характер. Управление в сфере использования и охраны земель лесного фонда и правовая охрана этих земель имеют публично-правовой регулятивный характер, юридическая ответственность за земельно-лесные правонарушения является обеспечительным элементом правового режима земель лесного назначения.

Список использованной литературы:

1. Про внесення змін до Лісового кодексу України : закон України від 08.02.2006 р. №3404-IV // Відомості Верховної Ради. – 2006. – N 21. – Ст. 170.
2. Земельний кодекс України : закон України від 25.10.2001 р. №2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – N 3-4. – Ст. 27.
3. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів : закон України від 09.07.2010 р. №2480-VI // Голос України. – 2010. – № 152.
4. Про правовий режим охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів : закон України від 17.02.2011 р. № 3041-VI // Голос України. – 2011. – № 54.
5. Крассов О.И. Правовой режим земель [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dlib.eastview.com/browse/doc/11646447>.
6. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. – М. : Госюриздат, 1958. – 424 с.
7. Земельне право України:

Підручник / М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 368 с.

8. Земельное право / учебник для юридических вузов. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : МЦУПЛ, 1999. – 560 с.

9. Боголюбов С.А. Основные начала земельного законодательства // Земля и право. Пособие для российских землевладельцев / под ред. С. А. Боголюбова. – М.: Норма, 1997. – 320 с.

10. Общая теория советского земельного права / АН СССР. Ред. Аксенов Г. А, Краснов Н. И., Иконичка И. А. Институт государства и права. – М. : Наука, 1983. – 360 с.

11. Болтанова Е.С. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса // Вестн. Томского гос. ун-та. – 2008. – № 315. – Режим доступа: <http://www.lib.tsu.ru/mminfo/000063105/315/image/315-114.pdf>

12. Немировский Е.И., Полянская Г.Н. Земли государственного лесного фонда и законодательство о лесах // Советское государство и право. – М. : Наука, 1980. – № 8. – С. 49-57.

13. Полянская Г.Н. Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик // Правоведение, 1978. – № 3. – С. 18-28.

14. Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. – М.: Наука, 1985. – 223 с.

15. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вузів / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К. : Вид.Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.

16. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Кол. авт.: Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.Г. Гончаренко та ін.; За заг. ред. В. В. Медвенчука. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 656 с.

17. Природноресурсове право України: Навч. Посібн./ За ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – 376 с.

18. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М. : Юристъ, 2000. – 623 с.

19. Василенко А.Г. Правовой режим государственных земель в дореволюционной России – инструмент политики государства: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01, 12.00.06 / Василенко Анна Геннадьевна. – Ставрополь, 2004. – 189 с.

20. Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском за-

конодательстве // Журнал российского права. – 2001, № 9. – С. 19-25.

21. Анисимов А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений в РФ: Дис. ... д-ра юрид.наук. Саратов. – 2004. – 409 с.

22. Крассов О.И. Соотношение правовых режимов земель государственного лесного фонда и земель иных категорий /О. И. Крассов // Правоведение. – 1981. – № 6. – С. 72 – 76.

23. Болтанова Е.С. Элементы правового режима земель // Вестник Томского государственного университета. – 2011, № 2. – С.56-63.