

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра - конституционного и муниципального права

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО И ЛЕСНОГО ФОНДОВ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента (ки) 4 курса 433 группы

направление 40.03.01 – юриспруденция

юридического факультета

Ершова Юлия Олеговна

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

должность, уч.степень, уч.звание

Зав.кафедрой

д.ю.н., профессор

должность, уч.степень, уч.звание

подпись, дата

подпись, дата

Н.Н. Аверьянова

инициалы, фамилия

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2018

Введение

Актуальность темы. Одно из важнейших прав человека, провозглашённых Конституцией России, – это право на благоприятную окружающую среду. Благополучное состояние таких важных ресурсов как земли водного и лесного фондов обеспечивает реализацию данного права, а также иных прав, вытекающих из водных и лесных отношений. Земли названных категорий имеют высокую значимость как конституционно охраняемые ценности, являясь специфическими природными ресурсами и важнейшими элементами экологической системы, что обуславливает необходимость эффективного управления такими землями и нахождения их в федеральной собственности, в целях их сбережения, охраны, защиты и поддержания благополучного состояния. Проблемы, связанные с названными землями также имеют большое значение, поэтому существует необходимость теоретического исследования соотношения норм лесного и водного законодательства с земельным, а также научного изучения и анализ изменений указанного законодательства.

Цель бакалаврского исследования – осуществление комплексного анализа правового режима земель лесного и водного фондов России, изучение эффективности применения нормативно правовых норм, регулирующих положение данных категорий земель, а также выявление актуальных проблем и способов их разрешения, путем совершенствования основ правового режима земель лесного и водного фондов.

Задачи исследования:

1. теоретический анализ понятия земель водного и лесного фондов и выявление признаков, отграничивающих данные категории земель от иных;
2. исследование генезиса законодательных актов о землях лесного и водного фондов и особенностей правового положения названных земель в различные периоды истории государства;

3. характеристика действующего лесного, водного, земельного, гражданского и иного законодательства, содержащего нормы, регулирующие вещные права на земли водного и лесного фондов, особенности их кадастрового учета и кадастровой оценки, специфику мероприятий лесоустройства и охранительных мероприятий;
4. формулировка и обозначение проблем, вытекающих из вышеуказанных областей использования земель водного и лесного фондов, а также вынесение предложений по их разрешению и устранению.

Объектом бакалаврского исследования является правовой режим земель водного и лесного фондов Российской Федерации.

Предметом изучения является совокупность нормативно-правовых и иных актов, исторические документы, судебная практика, статистические данные о состоянии водных и лесных земель, а также существующие пробелы законодательства и проблемы его реализации в сфере регулирования отношений, связанных с защитой, охраной, использованием, восстановлением и улучшением земель водного и лесного фондов Российской Федерации.

Теоретическую основу бакалаврского исследования составляют труды следующих авторов: Аверьяновой Н.Н., Бадаева А.И., Багдановой А.В., Боголюбова С.А., Быковского В.К., Воронцовой А.А., Ерофеева Б.В., Крассова О.И., Мининой Е.Л., Сивакова Д.О., Улюкаева В.Х., Ялбулганова А.А. и др.

Для достижения поставленной в работе цели использовались следующие **общенаучные методы**: эмпирический, в частности наблюдение и сравнение; ретроспективный; статистический; а также **специальные методы исследования**: историко-правовой; сравнительно-правовой; формально-юридический.

Структура бакалаврской работы состоит из введения, двух глав основной части, последовательно раскрывающих сущность темы исследования, заключения и списка литературы.

Основное содержание работы

Первая глава посвящена описанию общей характеристики земель водного и лесного фондов. В первом параграфе автор определяет понятия земель водного и лесного фондов, а также критерии, отграничивающие их от иных категорий земель.

Действующее законодательство не содержит четкого определения понятия «лес». Также не установлено, на землях каких категорий могут располагаться леса, не определено положение защитных лесов, находящихся на землях, на которых не проводится лесоустройство.

Проблема неопределенности понятия «лес», влечет размытость понятия земель лесного фонда.

Для того чтобы признать земельный участок лесным, необходимо подтвердить это совокупностью лесоводческих признаков. Кроме того, земельный участок подлежит государственной регистрации в земельном и лесном кадастрах.

Формулируя понятие земель лесного фонда и выявляя признаки, отграничивающие их от других категорий земель, можно прийти к выводу, что земли лесного фонда – это земли, покрытые лесами (признанными таковыми по лесоводческим признакам), входящими в состав Лесного фонда РФ и зарегистрированные в земельном и лесном кадастрах.

Земли лесного и водного фондов неразрывно связаны в прямом смысле, так как в природе часто находятся вплотную друг к другу. Не существует лесов без водоемов – источников воды, также возле водных объектов всегда есть растительность.

Так как воды неразрывно связаны с землями, на которых находятся, то правовой режим водных объектов определяет правовой режим сопряженных с ними земель.

Действующий Земельный кодекс Российской Федерации не относит к данной категории земель водоохранные зоны.

Водоохранные зоны представляют собой территории, на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной, а также иной деятельности, ограничивающий интересы частных лиц. Значение водоохраной зоны состоит в предотвращении загрязнения водоема и его истощения, сохраняя целостность среды обитания животных и растительных организмов водного объекта

Такие зоны как санитарно охраняемые источники питьевого водоснабжения городов и поселков, а также округа санитарной охраны курортов должны совпадать с землями водного фонда.

Нахождение водоохраных зон в составе иных категорий земель, которые имеют свои виды разрешенного использования в соответствии со своими целевыми назначениями, влечет более свободное обращение природопользователей и органов государственной власти с данными зонами. Свободное обращение, включая нецелевое использование, относится в целом к землям водного фонда. Отчасти данное обстоятельство вытекает из-за того, что существует сложность в государственной регистрации названных земель. Такое положение, обусловлено тем, что законодательство не содержит четкого определения понятия земель водного фонда и характерных признаков, отличающих данную категорию земель от других.

Таким образом, земли водного фонда представляют собой земли, непосредственно сопряженные с водными объектами, обеспечивающие их сохранность и благополучное естественное существование, служащие основой для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих потребности населения и государства в чистом и доступном водном ресурсе для разнообразных сфер жизнедеятельности.

Второй параграф посвящен изучению истории развития законодательства о землях водного и лесного фондов. Автор выделяет несколько этапов развития законодательства о землях указанных категорий: дореволюционный, советский и современный.

Дореволюционный период характеризуется государственной собственностью на землю, водные объекты и леса, кроме ресурсов, расположенных в Европейской части России, находившихся в частной собственности.

Советский период характеризуется принципом бесплатного пользования природными ресурсами; земля, вода, лес и иные ресурсы рассматриваются не только как объекты пользования, но и как важные для жизнедеятельности элементы природы.

Современный период характеризуется платностью землепользования и лесопользования; разнообразием лиц, которые могут являться собственниками объектов водных или лесных отношений, а также разнообразием прав на объекты; конкретизацией вопросов собственности, пользования и др.

Вторая глава раскрывает особенности использования земель водного и лесного фондов Российской Федерации, так первый параграф посвящен праву собственности и иным правам на земли названных категорий.

Субъект права публичной собственности никогда сам не использует земли лесного фонда. Российская Федерация реально не осуществляет право собственности на земли лесного фонда, а данные полномочия в области лесных отношений делегированы органам государственной власти субъектов Федерации.

ЛК РФ и ЗК РФ предусматривают разные основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования на лесные участки. Автор пришел к выводу, что в случае нарушения земельного законодательства право постоянного (бессрочного) пользования не может быть прекращено, так как пользование земельными участками из состава земель лесного фонда в отличие от населенных участков является особенным, и указанная неопределенность законодательства лишь подтверждает это.

Закрепление права многоцелевого пользования, то есть различного пользования несколькими лицами одного лесного участка позволит вовлекать в

сферу хозяйственной, промышленной и иной деятельности меньшее количество участков из земель лесного фонда, что обеспечит сохранность эколого-ресурсного потенциала.

Водный объект включает в себя дно и береговую полосу. Однако существует противоречие в том что, береговая полоса не всегда принадлежит собственнику водного объекта, так, береговые полосы водоемов, находящихся в федеральной собственности, могут принадлежать муниципальным образованиям или регионам. Таким образом сосредоточить право собственности на водный объект и на его берега в одних руках представляется почти невозможным, следовательно, право собственности на земли водного фонда не может быть лишь у одного лица, даже государства.

Органы государственной власти и местного самоуправления допускают нарушения при формировании земельных участков, в границах которых расположены водные объекты, предоставляя данные участки в аренду физическим и юридическим лицам. Происходят такие нарушения в большинстве случаев из-за отсутствия сведений о водном объекте в Государственном водном реестре.

Второй параграф раскрывает особенности государственной кадастровой оценки земель водного и лесного фондов. Автор выделяет несколько групп проблем государственной кадастровой оценки земель лесного фонда. Проблемы первой группы заключаются в постановке на кадастровый учет ранее учтенных участков земли лесного фонда. Это приводит к дублированию сведений о лесных участках и необоснованно увеличивает площадь всех земель лесного фонда. Проблемы второй группы состоят в несоответствии сведений государственного лесного реестра и государственного реестра недвижимости. Из-за этого на практике возникают споры по поводу наличия или отсутствия лесов на определенном земельном участке, а также затрудняет определение собственника лесного участка. Третья группа проблем состоит в постановке на кадастровый учет вновь образованных лесных участков. Это обусловлено отсутствием единых требований к точности определения границ

земельных участков лесного фонда и иных категорий, а также ошибками кадастровых инженеров. Четвертая группа проблем заключается в отсутствии единой картографической основы и использовании разнородного картографического материала при выполнении кадастровых и землеустроительных работ. Это усложняет подготовку документов, которые необходимы для внесения в ЕГРН сведений о местоположении границ участков земель лесного фонда.

Одной из особенностей земель водного фонда является то, что в отношении этих земель не ведется государственный кадастровый учет. Согласно законодательству государственному кадастровому учету подлежат водные объекты.

Третий параграф раскрывает особенности лесоустройства в Российской Федерации. Цель лесоустройства – разработка системы мероприятий, направленных на обеспечение рационального ведения лесного хозяйства и пользования лесным фондом, эффективного воспроизводства, охраны и защиты лесов, осуществление единой научно-технической политики в лесном хозяйстве.

По смыслу действующего лесного законодательства объектом лесоустройства является лес. Целесообразно рассматривать объектом лесоустройства лесничество (в качестве территориальной единицы управления лесами и ведения государственного лесного реестра) или лесной участок, так материалы лесоустройства будут иметь точную и объективную оценку эксплуатационных запасов насаждений.

Лесоустройство на арендованных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование или безвозмездное срочное пользование, проводится гражданами и юридическими лицами. Исходя из характера лесоустроительных мероприятий, лесоустройство должно проводиться государственными органами, агентствами и должностными лицами, с последующим контролем состояния лесного участка, в отношении которого

лесопользователь осуществляет возложенные на него законом обязанности по уходу, охране, защите и др.

Автор отмечает, что унификация критериев и индикаторов лесоустройства обеспечит оценивание лесохозяйственной деятельности с учетом стандартов качества, используемых в мировой практике.

Четвертый параграф раскрывает особенности мероприятий по охране земель водного и лесного фондов. Для поддержания благоприятного состояния водного объекта следует законодательно закрепить налоговые и кредитные льготы, для того, чтобы собственники прибрежных земель могли материально обеспечивать хорошие очистные сооружения и проведение необходимых мероприятий по восстановлению земли, избавлению от заражений и др.

Основными мерами по охране прибрежных земель являются поддержание и создание зеленой буферной зоны, дренажирование, а также возведение гидротехнических сооружений, совершающих очистные работы и препятствующие эрозии.

Существующие мероприятия по охране прибрежных зон нельзя применить к водопокрытым землям. По смыслу закона, состояние вод определяет состояние земель под ними: предотвращая загрязнение водного фонда и истощение, обеспечивается охрана донного грунта от загрязнения и высыхания.

При переводе земель лесного фонда в иную категорию (т.е. их изъятия) ослабляются гарантии охраны и использования лесов по целевому назначению, исключается компенсация потерь лесного хозяйства.

Загрязнение лесов бытовыми отходами и лесные пожары – ключевые проблемы правовой охраны от негативного воздействия на земли лесного фонда. В большинстве случаев лесные пожары связаны с человеческой деятельностью и обусловлены несоблюдением правил пожарной безопасности в лесах при использовании лесных участков земель. Выявлены основные факторы неудовлетворительного состояния охраны лесных земель от пожаров: низкий уровень мониторинга пожаров в лесах; недостаточность средств и сил,

предназначенных для тушения пожаров; несвоевременность введения режима чрезвычайной ситуации; увеличение числа пожаров по вине граждан.

Несовершенства Лесного кодекса влекут такие проблемы как: ликвидацию государственных лесхозов; передачу частным компаниям охраны, защиты и воспроизводства лесов; сокращение лесной охраны; фактический отказ государства от финансирования лесоустройства, воспроизводства и охраны лесов.

Заключение

Под правовым режимом земель водного и лесного фондов следует понимать установленный законодательством порядок учета, охраны, мониторинга и использования этих земель.

Земли лесного фонда представляют собой земли, покрытые лесами (признанными таковыми по лесоводческим признакам), входящими в состав Лесного фонда РФ и зарегистрированные в земельном и лесном кадастрах.

Земли водного фонда – это земли, непосредственно сопряженные с водными объектами, обеспечивающие их сохранность и благополучное естественное существование, служащие основой для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих потребности населения и государства в чистом и доступном водном ресурсе для разнообразных сфер жизнедеятельности.

Генезис земельного и лесного законодательства показывает, что современное законодательство значительно превосходит предыдущее. Это выражается в закреплении таких положений как: разнообразие прав на лесные участки, конкретизированные положения о лесоустройстве, право федеральной собственности на земли лесного фонда и другие.

В действующем водном законодательстве наблюдается развитие договорных отношений, расширена юридическая самостоятельность субъектов правовых отношений, конкретизированы вопросы права собственности и права пользования водными объектами. Земельный кодекс закрепляет состав земель водного фонда, а также источники регулирования охраны и использования данных земель.

Не смотря на то, что федеральная собственность на земли водного и лесного фондов обоснована рядом причин, особая значимость данных земель должна быть обусловлена строгим соблюдением правового режима указанных

земель. Кроме того, основываясь на нормах действующего земельного законодательства, можно прийти к выводу, что Российская Федерация реально не осуществляет право собственности на земли лесного фонда, а данные полномочия в области лесных отношений делегированы органам государственной власти субъектов Федерации.

Исследование проблем кадастрового учета земель лесного фонда показало, что основными недостатками действующей системы кадастрового учета данной категории земель являются: несоответствие сведений информационных реестров и проблемы идентификации объектов. Для устранения названных проблем необходимо: приведение в соответствие сведений государственного лесного реестра и государственного реестра недвижимости, а также утверждение единых требований идентификации лесных участков; совершенствование законодательной и картографической баз в целях сопоставимости сведений, содержащихся в них со сведениями иных государственных информационных ресурсов.

Согласно действующему законодательству в РФ ведение государственного кадастрового учета земель водного фонда не осуществляется, соответственно не производится и кадастровая оценка таких земель. Закон закрепляет положения о ведении кадастрового учета только водных объектов. Такое положение является особенностью данной категории земель.

Изучение положений о лесоустройстве показало, что они весьма конкретизированы, но не совершенны. Нужно учитывать характер лесоустроительных мероприятий, а также тот факт, что основная часть ответственности за состояние земель лесного фонда лежит на государстве. Таким образом, проведение лесоустройства должно быть инициировано государством, с последующим контролем состояния лесного участка, в отношении которого лесопользователь осуществляет возложенные на него законом обязанности по уходу, охране, защите и др.

Меры юридической ответственности и правоприменительной деятельности в области охраны земель водного и лесного фондов должны быть подвержены более строгому и тщательному контролю в целях их надлежащего исполнения. Существующие проблемы в области лесных отношений, такие как загрязнение и лесные пожары, являются следствием не только несовершенного законодательства, но, главным образом, его применения.

Одна из основных проблем в сфере охраны и защиты земель водного фонда заключается в затруднительном определении конкретных мероприятий по охране и защите указанных земель. Такая неопределенность исходит из некорректного законодательного определения понятия «водный объект».

В заключение нужно сказать, что для устранения неопределенностей и решения существующих проблем в рамках правового режима земель водного и лесного фондов необходимы определенные законодательные преобразования. Основой любых преобразований должны служить базовые принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации. В законотворческой деятельности и применении закона необходимо учитывать, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, а также каждый обязан каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.