

М. Б. СВИНТУХ

аспірант,
кафедра біоресурсів і менеджменту природокористування,
Тернопільський національний економічний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОВОГО ФОНДУ

Свинтух, М. Б. Правове регулювання земель лісового фонду [Текст] / М. Б. Свинтух // Український журнал прикладної економіки. – 2016. – Том 1. – № 1. – С. 163-170. – ISSN 2415-8453.

Анотація

Метою статті є визначення особливостей правового режиму земель лісового фонду та його впливу на використання, охорону та відтворення лісових ресурсів як основних компонентів довкілля. У статті досліджено особливості правового режиму земель лісового фонду, призначення якого полягає у комплексному збереженні таких компонентів довкілля, як земля та лісові ресурси. Обґрунтовано необхідність удосконалення чинного законодавства, яке регламентує відносини щодо використання, охорони та відтворення земель лісового фонду.

Ключові слова: ліс; правовий режим земель лісового фонду; лісові ресурси.

M. B. SVYNTUH

PhD Student,
Department of Life and Management of Natural Resources,
Ternopil National Economic University

LEGAL REGULATION OF FOREST LAND

Abstract

The prpose of the article is to determine the characteristics of the legal regime of forest land and its impact on the use, protection and reproduction of forest resources as the main components of the environment. In the article the peculiarities of the legal regime of forest land are investigated. Its purpose is to preserve such complex components of the environment as land and forest resources. It has been grounded the necessity to improve the current legislation regulating relations regarding the use, protection and restoration of forest land.

Keywords: forest; legal regime of forest land; forest resources.

JEL classification: K2, L73

Вступ

Сучасний стан охорони лісових ресурсів в Україні характеризується багатьма недоліками. Серед них варто назвати: недосконалість фінансово-економічного механізму охорони лісових ресурсів та податкової бази, яка не враховує довгостроковості у вирощуванні лісу; дублювання повноважень адміністративно-правової охорони лісових ресурсів; недоцільне поєднання лісогосподарськими

підприємствами функцій з ведення лісового господарства та переробки деревини; значний обсяг незаконних рубок, недосконалий перерозподіл земель лісового фонду; зростання техногенного навантаження на лісові екосистеми; збільшення випадків лісових пожеж; поява в лісах шкідників, які створюють додаткові проблеми для охорони лісових ресурсів та відсутність дієвих засобів боротьби з ними. Крім того, система управління в сфері охорони та відтворення лісів не повністю забезпечує багатоцільове, безперервне і невиснажливе використання земель лісового фонду, лісових ресурсів та лісових екосистем. Все це актуалізує необхідність наукового дослідження особливостей правового режиму земель лісового фонду та раціонального використання лісових ресурсів.

Проблематика охорони земель лісового фонду, лісових ресурсів у структурі лісового природного комплексу висвітлювалась у працях таких науковців, як: В. Д. Бондаренко, Л. Й. Гайдаров, З. Ю. Герушинський, А. І. Дмитренко, Н. П. Жижин, Н. Н. Зеленський, П. Ф. Кулинич, В. О. Кучерявий, В. П. Рябчук, С. М. Стойко та ін.

Мета статті

Метою статті є визначення особливостей правового режиму земель лісового фонду та його впливу на використання, охорону та відтворення лісових ресурсів як основних компонентів довкілля.

Виклад основного матеріалу дослідження

Відповідно до ст. 1 Лісового кодексу України (далі – ЛК України) лісом є тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревина та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на довкілля.

Як видно з визначення, ліс є складовою рослинного світу, що, як слушно зазначив В. Л. Мунтян, є сукупністю деревних рослин, у якій виявляється не лише їх взаємовплив, а й вплив на зайнятий ними ґрунт та атмосферу [9]. Однак у науковій літературі спостерігається різноманіття підходів до визначення лісу. На думку С. М. Шершуна, визначення лісу розуміють відповідно до поглядів на проблему використання й охорони лісів, які формуються у певній місцевості (країні) і пристосовуються для потреб практики у цій сфері [11]. Зокрема, ліс розглядається не тільки як складова рослинного світу, а як об'єкт землекористування, земельна територія, призначена для вирощування деревини та для потреб лісового господарства. Загалом поняття «лісове господарство» охоплює широкий спектр людської діяльності: від вирощування деревини до відмови від будь-якого втручання в розвиток лісових екосистем.

За такої умови досить легко можна пояснити термінологічне різноманіття у сфері лісового господарства та відсутність його однозначного визначення у ЛК України. Відповідно до традиційних уявлень лісове господарство – це галузь матеріального виробництва, до функцій якої входять: вивчення та облік лісів, їх відтворення, охорона від пожеж, шкідників і хвороб, регульоване лісокористування та контроль за використанням лісових ресурсів. Головна особливість галузі полягає у тривалому періоді вирощування лісів – 100 років та більше [2]. На підставі цього Н. І. Краснов визначив, що лісове господарство – це не просто різні види користування лісом, але й користування землями, необхідними для ведення лісового господарства та організації лісокористування [10]. Дотримуючись екологічного підходу, Е. Вілсон розглядає

лісівництво, наукову базу лісового господарства як частину екології та вважає, що лісівництво може розвиватися лише тією мірою, якою розвивається остання [1].

Обидва твердження мають сенс і відображають різні аспекти лісового господарства, що відповідає визначеним нами елементам державного регулювання. Отже, відносини, що виникають у зв'язку з використанням економічних (матеріальних) і корисних (невагомих) властивостей лісів та потребують державного регулювання, є відносинами у сфері лісового господарства (або лісогосподарськими відносинами).

Власне, державне регулювання здійснюється щодо цього виду відносин як родового їх об'єкта. Водночас лісогосподарські відносини теж мають свій об'єкт, який щодо поняття «державне регулювання» набуває статусу безпосереднього об'єкта. Останньому якраз і притаманні характеристики, пов'язані з економічними (матеріальними) і корисними (невагомими) властивостями лісів.

Що стосується матеріального аспекту лісогосподарських відносин, то із часу запровадження в Україні ринкових механізмів господарювання та визнання на цій основі Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 року (втратив чинність на підставі Закону України від 27 квітня 2007 року) права приватної власності в основу визначення інституту власності була покладена теза про свободу перерозподілу майнових прав між різними суб'єктами господарської діяльності. При цьому кожен суб'єкт господарювання повинен бути наділений чітко визначеними правами щодо об'єктів власності та мати можливість вільно передавати їх будь-якій іншій особі (фізичній чи юридичній). Використання об'єктів власності нерідко пов'язується з отриманням доходу, що зумовлює наявність інституту підприємництва. Очевидно, що створення значущого лісового доходу можливе за допомогою системи, що буде базуватися на економічних методах управління та обліку глобального, загальнодержавного, регіонального та місцевого значення лісів та лісового господарства України.

На рівні держави на перший план висувається не просто розвиток товарно-грошових ринкових відносин між лісовим господарством та приватним лісопромисловим комплексом, у яких держава як власник лісів виступає однаково з іншими учасниками лісового ринку, а виникає складне багатопланове завдання багатоцільового управління для забезпечення виконання лісами біосферних екологічних функцій, ринкових економічних функцій, соціальних та духовних функцій на глобальному, національному, регіональному та локальному рівнях.

Відповідно до ст.5 Лісового кодексу України [8] до земель лісогосподарського призначення належать лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства. Деякі вужче поняття земель лісогосподарського призначення розкривають норми ст.55 Земельного кодексу України [6] (далі – ЗК України), згідно з ч.1 якої до земель лісогосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства. Крім того, для усунення неправильного тлумачення, нормою ч. 2 цієї ж статті встановлено, що до земель лісогосподарського призначення не належать землі, зайняті: а) зеленими насадженнями у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів; б) окремими деревами і групами дерев, чагарниками на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках.

Землі лісогосподарського призначення є одним з елементів екологічних систем лісів, що беруть участь у природному функціонуванні всієї екосистеми. Земля виступає

тут у двоякому значенні: як просторовий базис, на якому росте лісова рослинність, і як засіб виробництва, що живить кореневу систему лісів ґрунтовими компонентами (вологою, корисними речовинами та ін.) [4].

Важливе теоретичне та практичне значення має питання про структуру земель лісогосподарського призначення. Як вбачається із зазначених норм ЗК України[6] та ЛК України[8], визначення поняття цієї категорії земель у чинному законодавстві України розкривається лише через вказівку на її склад.

Таким чином, законодавець виокремлює два види земель лісогосподарського призначення: лісові землі та нелісові землі.

У ЛК України під лісовими землями розуміються землі, на яких розташовані лісові ділянки, а Земельним кодексом України вони визначаються як землі, вкриті лісовою рослинністю. Поняття лісової ділянки визначено ч. 4 ст. 1 ЛК України, яка є ділянкою лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до цього кодексу для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. Крім того, лісові ділянки можуть бути вкриті лісовою рослинністю, а також постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісогосподарської діяльності або стихійного лиха тощо). До не вкритих лісовою рослинністю лісових ділянок належать лісові ділянки, зайняті незімкнутими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами.

З викладеного вбачається розбіжність між нормами ЗК України та ЛК України, адже ЗК України звужує поняття лісових земель, а отже, і земель лісогосподарського призначення, залучаючи до їх складу лише землі, вкриті лісовою рослинністю. Хоча в ч. 5 ст.1 ЛК України прямо зазначається, що лісові ділянки можуть бути постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю.

Нелісові землі – це землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства.

Крассов О.І. зазначає, що закріплення в законодавстві такої структури земель лісового фонду обумовлено різним цільовим призначенням двох зазначених видів земель. Лісові землі призначені для вирощування лісів, раціонального та ефективного їх використання та відтворення. З цією ж метою використовуються і ті землі лісового фонду, які не покриті лісовою рослинністю (вирубки, гарі і т.д.). Вони також призначені для лісовідновлення, тому належать до лісових земель. Нелісові землі – землі, котрі не тільки не зайняті лісом, але і не призначені для його вирощування. Їх цільове призначення полягає в обслуговуванні потреб лісового господарства – влаштуванні просік, доріг та ін. [10].

Поділ земель лісогосподарського призначення на лісові та нелісові має важливе значення для лісового господарства, основною метою якого є лісовідновлення, та залежить від специфіки ведення такого. Лісове господарство є галуззю народного господарства, завданнями якої є лісовирощування, збереження та використання лісів, при цьому воно містить елементи лісової промисловості (різні види рубок лісу), сільського господарства (побічне лісове користування, лісогосподарське землекористування), капітального будівництва (дорожнє та інше будівництво) [8].

Особливості в правовому режимі земель державного лісового фонду обумовлюються насамперед відмінностями в порядку використання окремих груп лісів державного значення [3]. З точки зору можливого господарського використання, тобто

народногосподарського призначення та місця їх розташування і функцій, тобто екологічного призначення, ліси поділяються на дві групи.

До першої групи належать ліси, що виконують переважно природоохоронні функції: Водоохоронні (смуги лісів уздовж берегів річок, навколо озер, водоймищ та інших водних об'єктів, смуги лісів, що захищають нерестовища цінних промислових риб, а також захисні лісові насадження на смугах відводу каналів). Захисні (ліси протиерозійні, приполонинні, захисні смуги уздовж залізниць, автомобільних доріг міжнародного, державного та обласного значення, особливо цінні лісові масиви, державні лісові смуги, байрачні ліси, степові переліски та інші ліси степових, лісостепових, гірських районів, що мають важливе значення для захисту довкілля; полезахисні лісові смуги, захисні лісові насадження на смугах відводу залізниць, захисні лісові насадження на смугах відводу автомобільних доріг).

Санітарно-гігієнічні та оздоровчі ліси (ліси населених пунктів, ліси зелених зон навколо населених пунктів і промислових підприємств, ліси першого і другого поясів санітарної охорони джерел водопостачання та ліси зон округів санітарної охорони лікувально-оздоровчих територій). До першої групи належать також ліси на територіях природно-заповідного фонду (заповідники, національні природні парки, пам'ятки природи, заповідні урочища, регіональні ландшафтні парки, ліси, що мають наукове або історичне значення). До другої групи належать ліси, що поряд із екологічними мають експлуатаційне значення, і для збереження захисних функцій, безперервності та невиснажливості використання яких встановлюється режим обмеженого лісокористування [3].

Під час поділу лісів на групи та віднесення до категорій захисності визначаються межі земель, зайнятих лісами кожної групи та категорії захисності. Порядок ведення господарства залежно від груп лісів і категорій захисності, використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт визначається Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ст. 38 Лісового кодексу, у лісах першої та другої групи можуть бути виокремлені особливо захисні земельні ділянки лісового фонду з режимом обмеженого лісокористування. Основне цільове призначення земель лісового фонду – ведення на них лісового господарства, що забезпечує раціональне користування лісами, їх відтворення, охорону, покращення породного складу і підвищення продуктивності [7].

Землі лісового фонду за внутрішньою структурою дуже різноманітні і мають складний правовий режим, який характеризується низкою особливостей. Насамперед ці особливості впливають із чинного порядку користування землями лісового фонду. Іншими словами, правовий режим цих земель цілком і повністю залежить від виду лісокористування, яке здійснює землекористувач. Багатоцільове використання – одна із особливостей правового режиму земель лісового фонду. По-перше, головним у їх використанні є вирощування лісів і заготівля деревини, а по-друге, ведення науково-дослідних робіт, мисливського господарства, здійснення культурно-оздоровчих заходів. Так земельні ділянки лісового фонду для потреб мисливського господарства (мисливські угіддя) надаються користувачам відповідно до Законів України «Про тваринний світ» та «Про мисливське господарство та полювання».

Користування земельними ділянками лісового фонду в культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілях повинно здійснюватися з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів та з додержанням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. У

лісах, що використовуються для відпочинку, лісокористувачі повинні здійснювати роботи щодо їх благоустрою. Порядок користування земельними ділянками лісового фонду в культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілях встановлюється Кабінетом Міністрів України. Для проведення науково-дослідних робіт відповідним лісокористувачам можуть надаватися земельні ділянки лісового фонду, на яких може бути обмежено або повністю заборонено спеціальне використання лісових ресурсів, якщо це суперечить цілям науково-дослідних робіт. Рішення про обмеження чи заборону спеціального використання лісових ресурсів та користування цими ділянками для інших цілей приймаються місцевими Радами народних депутатів, які надають ці ділянки, за погодженням з постійними лісокористувачами.

Відшкодування збитків, пов'язаних з обмеженням чи заборону користування цими ділянками в інших цілях, здійснюється відповідно до законодавства. Використання земельних ділянок лісового фонду для видобування корисних копалин, прокладання кабелю, трубопроводів та інших комунікацій, здійснення бурових, підричних та інших робіт, не пов'язаних з веденням лісового господарства, використанням лісових ресурсів і користуванням земельними ділянками лісового фонду для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт, провадиться після надання цих ділянок для зазначених цілей у порядку, встановленому земельним законодавством України. Зазначені роботи повинні вестися способами і методами, що не призводять до погіршення протипожежного і санітарного стану лісів та умов їх відтворення.

Але, крім цього, на земельних ділянках лісового фонду допускається здійснення побічного лісокористування (ст. 73 ЛК України). Іншою особливістю правового режиму земель лісового фонду, на яку свого часу вказував І. Дмитренко, є його підпорядкованість інтересам лісового господарства [4]. Ця особливість впливає також із основного цільового призначення такої категорії земель, оскільки право лісокористування є домінуючим відносно права землекористування на землях лісового фонду.

Такий стан речей уявляється абсолютно закономірним, адже в лісовому господарстві земля невіддільна від лісової рослинності, яка росте (або вирощується) на ній. Більше того, законодавством України особливо підкреслено такий зв'язок землі і лісу у самому визначенні лісів. Ліс, відповідно до ст. 1 Лісового кодексу України, – це тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'янистою рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на довкілля [8].

Висновки та перспективи подальших розвідок

Таким чином особливість правового режиму земель лісового фонду обумовлюється тим, що ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцем розташування виконують переважно екологічні (водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні), естетичні, виховні та інші функції, мають обмежене експлуатаційне значення і підлягають державному обліку та охороні. У межах земель лісового фонду, як нами уже підкреслювалось, дозволяється лише діяльність, пов'язана з веденням лісового господарства, мисливського господарства, спеціальне лісокористування, а також культурно-оздоровча, рекреаційна, спортивна, туристична.

Належне використання земельних ресурсів, у тому числі і земель лісового фонду, повною мірою залежить від якості управління ними. Система органів управління землями лісового фонду складається із державних органів загальної компетенції і відомчих органів. Державне управління в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях, спеціально уповноважені державні органи лісового господарства, місцеві органи державної виконавчої влади та інші органи відповідно до законодавства України.

Спеціально уповноваженими державними органами лісового господарства є Міністерство лісового господарства України та його органи на місцях (обласні (міжобласні) управління лісового господарства, лісгоспи, лісництва) [5]. Зміст управління землями лісового фонду, що здійснюється органами загальної компетенції, складають такі функції: планування використання земель лісового фонду, їх облік, надання і вилучення земель, організація земельної території, контроль за раціональним використанням земель лісового фонду, вирішення земельних спорів. Відомче управління землями лісового фонду характеризується такими функціями, як відведення лісових площ у користування лісгосподарським і ліспромисловим підприємствам і організаціям, відомчий облік земель, контроль за їх використанням, погодження питань про передачу земельних ділянок до складу земель лісового фонду і, навпаки, про вилучення їх для державних і громадських потреб.

У разі переведення земельних ділянок з лісового фонду до інших категорій земель та передачі їх у власність або надання у користування для потреб, не пов'язаних з веденням лісового господарства, органи, що приймають таке рішення, одночасно вирішують питання про збереження або вирубки дерев і чагарників і про порядок використання одержаної при цьому деревини. Підприємства, установи, організації і громадяни, яким передаються у власність або надаються у користування земельні ділянки без права вирубки дерев і чагарників, зобов'язані забезпечувати їх збереження та охорону.

Список літератури

1. Wilson, E. O. Forest Ecosystems : More Complex Than We Know // Defining Sustainable Forestry. – Washington, DC, Covelo, CA : IslandPress, 1993. – P. XI.
2. Воробьев, Г. И. Лесное хозяйство / Г. И. Воробьев // Лесная энциклопедия. – М. : Советская энциклопедия, 1985. – Т. 1.
3. Дмитренко, І. А. Екологічне право України: підручник / І. А. Дмитренко. – [2-е вид., переробл. і допов.] – К. : Юрінком Інтер. – 2001. – 352 с.
4. Дмитренко, І. А. Правова охорона земель в Україні: монографія. – К. : Українська академія внутрішніх справ, 1994. – 172 с.
5. Екологічне право України: / С. В. Губарев, О. О. Лов'як, В. П. Мироненко, І. С. Тімуш. – К. : ІКВС, 2014. – 168 с.
6. Земельний кодекс України. – К. : Атіка. – 2014. – 96 с.
7. Земельное право / [отв. ред. проф. Аксенюк Г. А.] – М. : Юрид. лит, 1972. – 232 с.
8. Лісовий кодекс України. Кодекси України. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2012. – С. 36-87.
9. Мунтян, В. Л. Правова охорона природи УРСР / В. Л. Мунтян. – К. : Вища школа, 1982.
10. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР / [под ред. Н. И. Краснова]. – М. : Наука, 1974.
11. Шершун, С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. М. Шершун. – К., 2005. – 212 с.

References

1. Wilson, E. O. (1993). *Forest Ecosystems : More Complex Than We Know. Defining Sustainable Forestry*. Washington, DC, Covelo, CA : IslandPress.
2. Vorob'ev, H. Y. (1985). *Lesnoe khozyaystvo. Lesnaya entsiklopediya*. Moscow : Sovetskaya entsiklopediya. (in Russian)
3. Dmytrenko, I. A. (2001). *Ekolohichne pravo Ukrayiny*. Kyiv : Yurinkom Inter. (in Ukrainian)
4. Dmytrenko, I. A. (1994). *Pravova okhorona zemel' v Ukrayini*. Kyiv : Ukrayins'ka akademiya vnutrishnikh sprav. (in Ukrainian)
5. Hubaryev, S. V., Lov"yak, O. O., Myronenko, V. P., Timush, I. S. (2014). *Ekolohichne pravo Ukrayiny*. Kyiv : IKVS. (in Ukrainian)
6. *Zemel'nyy kodeks Ukrayiny*. (2014). Kyiv : Atika. (in Ukrainian)
7. Aksenyuk, H. A. (1972). *Zemel'noe pravo*. Moscow : Yuryd. lyt. (in Russian)
8. *Lisovyy kodeks Ukrayiny*. (2012). Kodeksy Ukrayiny. Kyiv : PALYVODA A.V. (in Ukrainian)
9. Muntyan, V. L. (1982). *Pravova okhorona pryrody URSR*. Kyiv : Vyshcha shkola. (in Ukrainian)
10. Krasnova, N. Y. (1974). *Pravovoe obespechenye ratsyonal'noho yspol'zovanyya zemly v SSSR*. Moscow : Nauka. (in Russian)
11. Shershun S. M. (2005). *Ekoloho-pravove rehulyuvannya lisokorystuvannya v Ukrayini. PhD dissertation*. Kyiv. (in Ukrainian)

Стаття надійшла до редакції 12.03.2016 р.