

Новокщонов Д.В.,

здобувач кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-0983-7141

ЗЕМЛІ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЯК КОМПЛЕКСНИЙ ОБ'ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

LAND FORESTRY AS A COMPLEX OBJECT OF LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Статтю присвячено теоретико-правовому аналізу особливостей правового режиму сталого використання земель лісогосподарського призначення як комплексного об'єкта правового регулювання в земельному праві. Аргументується, що основними причинами виникнення проблем, що перешкоджають сталому використанню земель лісогосподарського призначення, виступають: недосконалість фінансово-економічного механізму розвитку лісового господарства та податкової бази, яка не враховує довгостроковості у вирубці лісу; відсутність економічного механізму стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх елементів; значний обсяг незаконних рубок, недосконалий перерозподіл земель лісового фонду; зростання техногенного навантаження на лісові екосистеми тощо. Обґрунтовано, що одним із пріоритетів сучасної державної земельної та екологічної політики України має стати стале земле- та лісокористування, які є взаємопов'язаними явищами. З'ясовано, що в Україні збереженню кількісного та якісного стану земель лісогосподарського призначення слугує інститут відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Презюмується, що основними складовими частинами механізму сталого використання земель лісогосподарського призначення виступають: права регламентація суспільних відносин у сфері сталого користування земельними лісовими ділянками, закріплення принципу сталого землекористування у Земельному кодексі України; запровадження заборони на зміну цільового призначення земель лісогосподарського призначення, наприклад, на тридцять років із метою відновлення лісових ресурсів України; посилення юридичної відповідальності за незаконну вирубку, підпал лісів та інші дії, що можуть спричинити знищення лісового фонду України та нанести шкоду відповідним земельним ділянкам. Методологія дослідження базується на принципах та інструментах загальнонаукового діалектичного наукового методу. Для ґрунтованого розкриття теми статті використано також формально-логічний і формально-юридичний методи наукового пізнання.

Ключові слова: *землі лісогосподарського призначення, ліси, охорона земель, сталий розвиток, стале землекористування.*

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of the peculiarities of the legal regime of sustainable use of forest lands as a complex object of legal regulation in land law. It is argued that the main causes of problems that hinder the sustainable use of forest lands are: imperfection of the financial and economic mechanism of forestry development and the tax base, which does not take into account the long-term nature of forestry; lack of economic mechanism to stimulate the introduction of environmental technologies or their elements; a significant amount of illegal logging, imperfect redistribution of forest lands; increasing man-caused load on forest ecosystems, etc. It is substantiated that one of the priorities of the modern state land and environmental policy of Ukraine should be sustainable land and forest use, which are interrelated phenomena. It was found out that in Ukraine the institution of compensation for losses of forestry production serves to preserve the quantitative and qualitative condition of forestry lands. It is presumed that the main components of the mechanism of sustainable use of forest lands are: legal regulation of public relations in the field of sustainable use of forest lands, enshrining the principle of sustainable land use in the Land Code of Ukraine; introduction of a ban on changing the purpose of forestry lands, for example, for thirty years in order to restore Ukraine's forest resources; strengthening legal liability for illegal logging, burning of forests and other actions that may lead to the destruction of the forest fund of Ukraine and damage the relevant land plots. The research methodology is based on the principles and tools of the general scientific dialectical scientific method. Formal disclosure of the topic of the article is also used formal-logical and formal-legal methods of scientific knowledge.

Key words: *forestry lands, forests, land protection, sustainable development, sustainable land use.*

Актуальність дослідження. Розробка та впровадження ринкових механізмів управління земельними ресурсами в Україні може бути основною рушійною силою для забезпечення сталого управління лісами, однак без необхідних захисних механізмів вони можуть також стати причиною виснаження лісових

ресурсів. Сьогодні основними причинами виникнення проблем, що перешкоджають сталому використанню земель лісогосподарського призначення, виступають: недосконалість фінансово-економічного механізму розвитку лісового господарства та податкової бази, яка не враховує довгостроковості

у вирощуванні лісу; відсутність економічного механізму стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх елементів; значний обсяг незаконних рубок, недосконалий перерозподіл земель лісового фонду; зростання техногенного навантаження на лісові екосистеми.

Крім того, зарубіжний досвід засвідчив неефективність функціонування ринку лісоматеріалів, високий рівень корупції в лісовому секторі економіки, високі ризики і витрати бізнесу на їх покриття та інші фактори, які призводять до підвищення витрат господарюючих суб'єктів [1, с. 16]. Слід зазначити, що міжнародне співробітництво у сфері регулювання охорони та використання лісів здійснюється під егідою цілої низки організацій: Форуму ООН з лісів, Комісії ООН зі сталого розвитку, Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН, Всесвітнього лісового конгресу та ін. Діяльність цих організацій, в першу чергу, стосується екологічного аспекту. Детальний аналіз досвіду зарубіжних країн показує відмінності державного підходу в галузі управління лісовими ресурсами. Економічна вигода від використання лісу не ставиться на перше місце. Екологічні тенденції в даній сфері розвиваються з кожним роком все більше й більше і характеризуються впровадженням таких заходів, як: посадка нових дерев, обмеження використання лісових ресурсів, імпорт деревини з інших країн [2]. Міжнародні принципи сталого управління та використання земель лісогосподарського призначення мають бути прямо закріплені в чинному земельному законодавстві України, а тому потребують більш детального дослідження.

Постановка проблеми. Площі українських лісів, які прозростають на землях лісогосподарського призначення, щороку зменшуються. Сумарне скорочення загальної площі лісів виступає наслідком загрозливих тенденцій, які зачіпають різні типи лісів і регіони держави. У більшості областей спостерігається стабільне скорочення площі природних лісів, в тому числі корінних і вторинних. Особливе занепокоєння викликає втрата корінних лісів, які є незамінною базою для підтримки біорізноманіття. Ліси України, будучи її національним багатством, поміж іншого, виконують функції по відновленню земель та наданню таких екосистемних послуг, як скорочення ерозії земель і їх захист від повеней [3, с. 16]. Особливо небезпечним явищем для суспільства сьогодні є вирубка лісів у Карпатському регіоні. Саме вона спричиняє знищення біорізноманіття, зміну клімату, негативно впливає на стан охорони земельних ресурсів, зокрема, може спричинити необхідність переведення земель лісогосподарського призначення до інших категорій.

Стан наукового дослідження проблеми. Окремі питання правового режиму земель лісогосподарського призначення досліджені у працях таких вчених у галузі земельного, екологічного й природоресурсного права,

як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, Т.Г. Ковальчук, Д.В. Ковальський, М.І. Краснов, М.В. Краснова, Т.В. Лісова, Н. Р. Малишева, В.Л. Мунтян, О.О. Савчук, В.В. Петров, О.П. Чопик, С.В. Шарапова, Ю.С. Шемпученко, М.В. Шульга, В.П. Яніцький та ін. Однак комплексного аналізу особливостей правового режиму лісових земель як елемента правовідносин у сфері сталого розвитку до цього часу не проводилося.

Мета статті – здійснення комплексного наукового аналізу особливостей правового режиму земель лісогосподарського призначення як елемента системи сталого використання природних ресурсів в Україні та об'єкта земельних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Проектом Стратегії сталого розвитку та інституційного реформування лісового та мисливського господарства України на період до 2022 року [4] передбачалося збільшення лісистості території шляхом розширення робіт з лісорозведення, в тому числі за рахунок земель запасу та самозалісених земель, нарощування ресурсного й екологічного потенціалу лісів. Її завданням було визначено посилення стійкості лісових екосистем до негативних факторів навколишнього природного середовища, зростаючого антропогенного навантаження, зміни клімату; охорона лісів від самовільних рубок та інших лісoporушень. На жаль, цей нормативно-правовий акт так і не було прийнято, що негативно позначається на стані вирішення вказаних проблем.

Слід зазначити, що Лісовий кодекс України (ст. 1) [5] вважає лісом сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева та чагарники із відповідними ґрунтами, тваринами, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище. Отже, серед природних компонентів у складі лісів домінуюче місце і вирішальну роль відіграє земля. Саме вона виступає засобом виробництва для потреб лісового господарства. Серед земель лісогосподарського призначення закон розрізняє лісові, тобто вкриті лісовою рослинністю, та не вкриті такою рослинністю, а також нелісові землі, зайняті спорудами різного характеру, сільськогосподарськими угіддями, болотами, водоймами та ін.

Одним із пріоритетів сучасної державної земельної та екологічної політики України має стати стале земле- та лісокористування, які є взаємопов'язаними явищами. Використання земель лісогосподарського призначення та прозростаючих на них лісів як відносно самостійних природних ресурсів єдиної екосистеми нерозривно пов'язано між собою. Незважаючи на те, що земельні та лісові відносини регулюються нормами різних кодексів (Лісового [4] та Земельного [6]), ці нормативні акти містять спеціальні правові приписи, які стосуються як земельних, так і лісових відносин. Зокрема, Земельний кодекс

Українки (ст. 3) передбачає, що земельні відносини, які виникають під час використання лісів, регулюються цим Кодексом, нормативно-правовими актами про ліси, якщо вони не суперечать цьому кодексу. Водночас Лісовим кодексом України (ст. 3) встановлено, що земельні відносини в частині, не врегульованій цим Кодексом, регулюються відповідним (тобто земельним) законодавством України.

Об'єднуючим фактором правової регламентації земельних і лісових відносин виступає те, що в обох випадках законодавець орієнтує на забезпечення сталого землекористування. У сучасних умовах таке правове явище як стаке користування земельними лісовими ділянками потребує всебічного правового аналізу та окремого дослідження. Як юридична категорія «стаке землекористування» у чинному законодавстві трактується як використання земель, що визначається тривалим користуванням земельною ділянкою без зміни її цільового призначення, погіршення її якісних характеристик та забезпечує оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій (ст. 1 Закону України «Про землеустрій» [7]).

Земельна лісова ділянка як правова категорія визначається як земельна ділянка лісового фонду України з визначеними межами, яка надається або вилучається у землекористувача чи власника земельної ділянки для ведення лісового господарства або інших суспільних потреб відповідно до земельного законодавства (ст. 1 Лісового кодексу України). Практика сталого використання земельних і лісових ресурсів в Україні вже має правові передумови і наразі лише формується. Така практика має спиратися, передусім, на міжнародний правовий досвід, зокрема відповідні принципи.

Слід зауважити, що існує ціла низка міжнародних документів і стандартів, які впливають на методи сталого управління лісами та земельними ресурсами. Деякі з них присвячені екологічному виміру управління лісами, як, наприклад, три прийняті в Ріо-де-Жанейро конвенції: Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, Конвенція ООН про біологічне різноманіття і Конвенція ООН по боротьбі з опустелюванням. Інші міжнародні акти стосуються міжнародних прав людини, зокрема права на достатнє харчування. Третя група міжнародно-правових документів безпосередньо зачіпає управління лісами. Серед них виокремлюються Принципи ООН щодо лісів 1992 року і Добровільні керівні принципи відповідального регулювання питань володіння і користування земельними, рибними і лісовими ресурсами в контексті національної продовольчої безпеки. Так, відповідно до положень останнього документу держави повинні прагнути забезпечувати відповідальне регулювання питань володіння і користування, так як земельні, рибні та лісові ресурси мають центральне значення для реалізації прав людини, продовольчої безпеки, ліквідації бідності, підтримки стійких

джерел засобів існування, соціальної стабільності, забезпечення житлом, розвитку сільських територій і соціально-економічного розвитку. Всім сторонам слід визнавати, що жодна форма володіння і користування, включаючи приватну власність, не носить абсолютного характеру. Всі права володіння і користування обмежені правами інших осіб і необхідними в суспільних цілях заходами, що здійснюються державою. Такі заходи слід визначати законодавчим шляхом, виключно на загальносуспільне благо, включаючи питання щодо охорони навколишнього середовища та згідно із зобов'язаннями держави у сфері прав людини. Відомо, що права володіння та користування супроводжуються відповідними юридичними обов'язками. Всі суб'єкти землекористування зобов'язані поважати інтереси довгострокової охорони та сталого використання земельних, рибних і лісових ресурсів [8, с. 6]. Відповідно до ч. 1 ст. 183 Земельного кодексу України основним завданням землеустрою, поміж іншого, виступає реалізація політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем. Виконання цього завдання стане можливим за наявності дієвого правового механізму реалізації земельної політики стосовно сталого землекористування в тому числі землями лісогосподарського призначення.

У більшості країн світу втрати площ лісових угідь зумовлені їх перетворенням, тобто переведенням в інші категорії земель, головним чином під розміщення населених пунктів і об'єктів інфраструктури. У Канаді, наприклад, основними причинами зменшення площі земель, зайнятих лісами, виступають переведення їх до таких категорій, які пов'язані з використанням для сільського господарства, а також видобутку нафти і газу. Порівняльні дані на міжнародному рівні поки що відсутні. Однак у більшості випадків ці втрати більш ніж компенсуються збільшенням площі лісів в інших місцях. Розширення площі лісів може бути викликано залісненням (спеціальним перетворенням нелісових угідь в ліси, зокрема шляхом закладки нових лісонасаджень) або природним розширенням площі лісів у результаті освоєння ними нелісових земель. Практика засвідчує, що в багатьох країнах природний процес розширення площі земель, зайнятих лісами, виступає більш важливим фактором зареєстрованого збільшення площі лісів, ніж заліснення.

Зазвичай природний процес розширення площі таких земель починається після того, як землі в сільських районах, як правило сільськогосподарського призначення, перестають використовуватися з метою ведення сільського господарства, і їх починають освоювати лісові формації. З іншого боку, роботи з лісонасадження зазвичай регламентуються

програмними документами і проводяться державними лісовими організаціями або за участі державного фінансування з метою досягнення поставлених цілей державної політики сталого розвитку. Йдеться, наприклад, про збільшення виробництва деревини або лісового покриву. До країн, де активно реалізується політика по закладці лісонасаджень, відносяться Хорватія, Ірландія, Іспанія та Сполучене Королівство, хоча в останньому випадку акцент в політиці за останні роки істотно змінився.

В Україні збереженню кількісного та якісного стану земель лісогосподарського призначення слугує інститут відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Правові засади відшкодування таких втрат, тобто втрат земель лісогосподарського призначення, були детально досліджені на доктринальному рівні Н.О. Мельник [9]. Згідно із приписами глави 36 ЗК України втрати лісогосподарського виробництва включають втрати лісових земель та чагарників, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якісного стану цих земель. Отже, об'єктом суспільних земельних правовідносин, які формуються у зв'язку з відшкодуванням названих втрат, виступають лісові землі та чагарники як складники земель лісогосподарського призначення. Зі змісту ст. 207 ЗК України випливає, що відшкодуванню підлягають не тільки втрати лісових земель та чагарників як основного засобу виробництва в лісовому господарстві внаслідок вилучення (викупу) їх для потреб, не пов'язаних із лісогосподарським виробництвом, а й втрати внаслідок використання для будівництва, розміщення і експлуатації об'єктів нафто-газо-видобування та облаштування родовищ. У даному випадку йдеться про кількісні параметри, які мають забезпечувати збереження площі земель лісогосподарського призначення. Окрім того, відшкодуванню підлягають також втрати, що були завдані обмеженням прав власників землі та землекористувачів, в т.ч. орендарів, чи погіршенням якості угідь унаслідок негативного впливу, що був спричинений діяльністю громадян, юридичних осіб, держави або органів місцевого самоврядування, а також у зв'язку з виключенням лісових земель та чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних й інших захисних зон. Як бачимо, законодавець намагається забезпечити збереження і якісного стану земель лісогосподарського призначення, тим самим орієнтуючи на стале використання даних земель. На жаль, механізм відшкодування втрат земель лісогосподарського призначення, як підкреслює Н.О. Мельник [9],

потребує вдосконалення, оскільки його реалізація іноді виявляється ускладненою.

Слід також зазначити, що в ряді випадків може виникати проблема, зумовлена вимірами або співставністю в часі, особливо у великих за площею країнах, де сформувалась значна площа природних лісів, які займають землі лісогосподарського призначення. Заслугує на увагу той факт, що ці тенденції стосовно площі земель та лісів викликані дією процесів, на які сам лісовий сектор робить досить незначний вплив. Йдеться, зокрема, про такі фактори, як розвиток сільських районів, населених пунктів міського типу, транспорту й сільського господарства. Як наслідок, природний процес розширення площі лісів в цьому випадку малоймовірний. Важливу роль можуть також відігравати і конкретні програмні документи. Так, наприклад, у багатьох країнах Європейського Союзу виплати відповідно із сільськогосподарською політикою ЄС здійснюються за умови, що землі підтримуються у стані, придатному для сільськогосподарських цілей, при цьому фермери зобов'язані не допускати природне розширення площі лісів [10, с. 37, 38]. В Україні ж питання щодо можливості розширення площі земель лісогосподарського призначення вирішено законодавчим шляхом. Так, відповідно до ст. 56 ЗК України громадяни і юридичні особи можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих та малопродуктивних угідь для заліснення в установленому законом порядку. Отже, в даному випадку йдеться про зміну цільового сільськогосподарських земель та переведення їх до категорії земель лісогосподарського призначення. Землі, які підлягають залісненню, перебувають у приватній власності громадян та юридичних осіб. Тобто і штучно створені цими суб'єкти ліси мають належати їм на праві власності.

Висновки. Основними складовими частинами механізму сталого використання земель лісогосподарського призначення виступають: а) правова регламентація суспільних відносин у сфері сталого користування земельними лісовими ділянками, закріплення принципу сталого землекористування у Земельному кодексі України; б) запровадження заборони на зміну цільового призначення земель лісогосподарського призначення, до прикладу, на тридцять років із метою відновлення лісових ресурсів у державі; в) посилення юридичної відповідальності за незаконну вирубку, підпал лісів та інші дії, які можуть спричинити знищення лісового фонду України та нанести шкоду відповідним земельним ділянкам.

Список використаних джерел:

1. Правовое регулирование использования и охраны лесов по законодательству Российской Федерации и зарубежных стран : монография / Д.И. Кочнов, А.-А. Мальдонадо-Попова, Т.А. Меркулова [и др.] ; отв. ред. Ю.И. Шуплецова. Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. 272 с.
2. Аверина К.П. Правовая охрана лесов: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2011. 183 с.

3. Устойчивое развитие лесного хозяйства в интересах продовольственной безопасности и питания: доклад группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания, сентябрь 2017 года. URL : <http://www.fao.org/3/a-i7395r.pdf> (дата обращения: 10.11.2020).
4. Проект Стратегії сталого розвитку та інституційного реформування лісового та мисливського господарства України на період до 2022 року. URL : <https://drive.google.com/file/d/0B9CGEXC5v0a9MWZNbWZfY3BsdTg/view> (дата звернення: 28.12.2020).
5. Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 100.
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
7. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.
8. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация Объединённых Наций. Рим, 2013. URL : <http://www.fao.org/3/i2801r/i2801r.pdf> (дата обращения: 19.12.2020).
9. Мельник Н.О. Правові засади відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва : монографія. Харків : Право, 2016. 184 с.
10. Леса региона ЕЭК. Тенденции и вызовы в области достижения глобальных целей в отношении лесов. ООН, ФАО, 2016. 2011 с.