

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ESPECIALLY OF LEGAL PROTECTION OF LAND OF FOREST FUND

Шарапова С.В.,

доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті досліджено питання щодо необхідності забезпечення комплексної правової охорони земель лісогосподарського призначення. Розглянуто особливості охорони земель лісогосподарського призначення. Автор акцентує увагу на системі заходів щодо охорони земель лісогосподарського призначення.

Ключові слова: охорона земель, землі лісогосподарського призначення, земельна реформа, лісові ресурси, земельний фонд.

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся необходимости обеспечения комплексной правовой охраны земель лесохозяйственного назначения. Исследованы особенности охраны земель лесохозяйственного назначения. Автор акцентирует внимание на системе мер правовой охраны земель лесохозяйственного назначения.

Ключевые слова: охрана земель, земли лесохозяйственного назначения, земельная реформа, лесные ресурсы, земельный фонд.

Topical issues of legal protection of lands of forest fund in the conditions of modern land reform are in a complex considered. The special attention is paid to system of measures of legal protection of lands of forest fund. The author focuses on the system of measures for the protection of land for forestry purposes.

Key words: protection of lands, lands of forest fund, forest resources, monitoring of lands.

Актуальність теми. Землі лісогосподарського призначення займають важливе місце серед категорій земель України та мають особливий правовий режим. В умовах реалізації земельної реформи останнім часом з'явилася низка проблем у сфері охорони земель лісогосподарського призначення. Важливого значення набувають заходи щодо охорони земель лісогосподарського призначення, які складаються у відповідну систему й у сукупності складають зміст охорони земель лісогосподарського призначення.

Проблема використання та охорони земель лісогосподарського призначення розглядалася в роботах таких вчених, як М.В. Шульга, П.Ф. Кулинич, О.П. Чопик, М.І. Краснов та ін.

Метою статті є вивчення низки питань правової охорони земель лісогосподарського призначення, а також розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності системи заходів, які спрямовані на охорону земель даної категорії.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Земельного кодексу України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Принципи державної політики у сфері охорони земель визначено у ст. 3 Закону України «Про охорону земель». До основних принципів Закон відносить: забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; публічність у вирішенні питань охорони земель тощо.

До земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на відповідні категорії. Самостійне місце у складі земельного фонду України займають землі лісогосподарського призначення. Саме як окрема зазначена категорія була виділена та закріплена «Основами земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік», прийнятими Верховною Радою СРСР від 13 грудня 1968 р. [1]. Слід зауважити, що «Основи земельного законодавства...» на той час по-новому визначили єдиний земельний фонд,

вказавши, що «вся земля складає єдиний державний земельний фонд», і передбачили у складі цього фонду шість категорій земель, що розрізняються по основному цільовому призначенню. При цьому, окрім раніше відомих законодавству категорій земель, виділили такі категорії, як землі державного водного фонду і землі державного лісового фонду [2, с. 7].

Так, відповідно до «Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік», кожній категорії земель земельного фонду присвячується розділ, яким регулюються питання щодо встановлення правового режиму окремої категорії. Землям державного лісового фонду присвячено розділ V, і відповідно до ч. 1 ст. 43, такими землями визнаються землі, покриті лісом, а також не покриті лісом, але призначені для потреб лісового господарства.

До закріплення даної категорії «Основами землі лісового фонду» разом з лісами охоплювалися поняттям «Державний лісовий фонд» як сукупність природних об'єктів (ліси і земля), яка була природною базою ведення лісового господарства. На землях лісового фонду складалися відносини як лісокористування, так і землекористування. При лісокористуванні (заготівка деревини, лісових матеріалів, грибів, ягід і т. п.) землекористування носило службовий по відношенню до лісокористування характер, оскільки головним об'єктом користування при цьому є продукти лісу у всіх їх проявах. Земля виступала лише в якості операційного базису здійснення діяльності щодо лісокористування [2, с. 19–20].

Треба зауважити, що зазначене питання (зміст поняття «лісовий фонд») нерідко визивало наукову дискусію серед науковців радянських часів. В літературі висловлювалась точка зору, що лісовий фонд (за чинним та той час законодавством) необхідно розглядати у таких значеннях: як частину земної поверхні за земельним законодавством і як частину неподільного лісового комплексу за лісовим законодавством [3, с. 51]. Інші вчені уподібнювали поняття лісу та державного лісового фонду, виходячи з того, що всі природні ресурси в СРСР являли об'єкт виключної державної власності [4, с. 10]. Наступний підхід зводився до того, що лісовий фонд розглядався як частина землі, покрита лісом, що означало умовний поділ лісового фонду на два об'єкти – ліс та землю [5, с. 12]. В теперішніх умовах, як слушно підкреслює Г.А. Гарварт, цікавою видається та обставина, що у Лісовому кодексі України 2006 р. ви-

значення лісового фонду взагалі відсутнє, а ст. 4 Кодексу вказує лише на належність до складу лісового фонду лісових ділянок, захисних насаджень лінійного типу, площею не менше 0,1 га [6, с. 69].

Відносини щодо охорони земель на той час спрямовані насамперед на забезпечення належного стану земель сільськогосподарського призначення, на жаль, не враховуючи специфіку інших категорій земель, у тому числі земель лісового фонду.

Землі лісогосподарського призначення, як вже зазначалось, займають самостійне місце у складі державного земельного фонду і відіграють важливу економічну, екологічну, соціальну роль у житті суспільства. Загальна площа земель лісогосподарського призначення в Україні станом на 2004 р. становила

9 400,2 тис. га, у 2006 р. ці показники вже змінилися до 10,8 млн. га, з яких вкрито лісовою рослинністю 9,5 млн. га, що становить 15,7% території України [7]. Крім того, планувалось що реалізація Концепції реформування та розвитку лісового господарства сприятиме переведенню лісового господарства на засади сталого розвитку та ефективному управлінню лісовим господарством і призведе до збільшення площі лісів держави у 2015 р. на 1 млн. га і становитиме 10,5 млн. га.

Підставою для виділення земель лісогосподарського призначення в окрему категорію є наступні їх особливості: проростання на їх території лісової рослинності, ведення лісового господарства, у тому числі шляхом здійснення відтворення лісів, підвищення їх продуктивності, якісного складу і збереження біорізноманіття. Тому правові норми, що визначають правовий режим земель лісогосподарського призначення, направлені на встановлення порядку використання для потреб лісового господарства виділених і наданих з цією метою нелісових земель і земель, на яких виростає лісова рослинність [8, с. 296].

Поняття земель даної категорії міститься в ст. 55 Земельного кодексу України, згідно з якою 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. Згідно з визначенням, характерною ознакою даної категорії земель є їх призначення для здійснення певної діяльності, а саме використання як засіб виробництва в лісовому господарстві.

Ст. 5 Лісового кодексу України містить більш повне визначення земель лісогосподарського призначення. Так, 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. Отже, до складу земель лісогосподарського призначення входять лісові землі: а) вкриті лісовою рослинністю; б) не вкриті лісовою рослинністю та нелісові землі.

Лісова ділянка, відповідно до ст. 1 Лісового кодексу України, – ділянка лісового фонду з визначеними межами, виділена для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. 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.

Земельна лісова ділянка – 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.

До земель лісогосподарського призначення не належать землі, зайняті: а) зеленими насадженнями у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів; в) окремими деревами і групами дерев, чагарниками на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках.

В літературі неодноразово приділялася увага питанням щодо складу та структури земель лісогосподарського призначення. Так, О.Чопик у своїх працях вказує на розбіжність між нормами ЗК України та ЛК України, адже Земельний кодекс, на її думку, звужує поняття лісових земель, а отже, і земель лісогосподарського призначення, включаючи в їх склад лише землі, вкриті лісовою рослинністю. Хоча в ч. 5 ст. Лісового кодексу України прямо зазначається, що лісові ділянки можуть бути постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю [9, с. 69]. З цього приводу К.Ю. Корнєєва зазначає, що визначення земель лісогосподарського призначення, що міститься у ст. 55 ЗК України, носить загальний характер та мало придатне для практичного застосування. Лісовий кодекс більш детально розкриває сутність земель лісогосподарського призначення через їх склад [10, с. 87].

Відносини в галузі використання і охорони земель лісогосподарського призначення регулюються земельним та лісовим законодавством України. Віднесення земельних ділянок до складу земель лісогосподарського призначення здійснюється відповідно до земельного законодавства. З цього приводу П.Ф. Кулинич зазначає, що лісові відносини як суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження лісами, спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства, в переважній більшості випадків проявляються як земельно-лісові відносини. Це обумовлено тим, що земля, земельні ділянки є, по-перше, операційним базисом для закладення та зростання лісових насаджень, та, по-друге, земельна ділянка разом з наявною на ній лісовою рослинністю та іншими природними ресурсами складає єдиний природний комплекс – ліс. Саме тому лісові (земельно-лісові) суспільні відносини регулюються, головним чином, нормами двох галузей права – лісового та земельного [11, с. 17].

Правова охорона земель лісогосподарського призначення має певну специфіку, яка залежить в першу чергу, від об'єкта охорони. Землі лісогосподарського призначення виступають засобом виробництва у лісовому господарстві, тож їх охорона спрямована на збереження не тільки якостей землі, а й збереження природних якостей лісів, які на них знаходяться, тим самим поліпшуючи лісову продукцію й лісогосподарське виробництво. Таким чином, охорона земель лісогосподарського призначення підпорядковується правовому режиму лісів, відповідно до якого встановлюються види та порядок використання земель лісогосподарського призначення. З іншого боку, в залежності від якості земель вирішуються питання щодо використання лісів, а саме вирощування породи лісів, їх сертифікація, строки вирощування тощо.

Отже, правовідносини у галузі охорони земель лісогосподарського призначення й лісів, які на них знаходяться, складаються у відповідну систему та носять комплексний характер. В той же час мають загальну мету та завдання щодо охорони як земель, так і лісів.

Завданнями охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель.

Охорона земель включає: а) обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; б) захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та

чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; в) захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; г) збереження природних водно-болотних угідь; р) попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; д) консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Головна риса охорони земель лісогосподарського призначення полягає в тому, що відповідні земельні ділянки пов'язані із лісовими ресурсами, які на них знаходяться, отже, охорона та захист цих земель повинні здійснюватися з урахуванням особливостей лісів.

Відомо, що ліси як природний об'єкт виконують такі основні функції – екологічну, економічну та культурно-оздоровчу. Найголовнішою є екологічна функція, з втратою якої неможливо існування інших. В екологічному відношенні ліс є комплексом екологічних систем, об'єднуючих в одне ціле рослинний і тваринний світи, земельні і водні ресурси, виконує ґрунтозахисні, водо-захисні, санітарно-оздоровчі функції, є місцем існування звірів і птахів, комах та інших тварин. Значення лісових ресурсів в розвитку природи і життя людини, загроза їх поступового виснаження та знищення підвищує актуальність завдань щодо охорони лісових багатств [12, с. 245]. Всі зазначені якості необхідно враховувати при здійсненні охорони земель лісогосподарського призначення.

З особливостями правової охорони земель лісогосподарського призначення пов'язано також питання щодо поділу лісів, які на них знаходяться, на відповідні категорії. За площею лісів та запасами деревини Україна є державою з дефіцитом лісових ресурсів. Ліси займають більш як 15,7% території України (9,58 млн. га) і розташовані в основному на півночі (Полісся) та заході (Карпати). Оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості 20%, для досягнення якого необхідно створити більше 2 млн. га нових лісів. Загальна площа вкритих лісовою рослинністю земель збільшилася з 1961 р. із 7,1 до 9,5 млн. га (на 33,8%) [13].

Відповідно до ст. 39 Лісового кодексу ліси України, за екологічним і соціально-економічним значенням та

залежно від основних виконуваних ними функцій поділяються на такі категорії: 1) захисні ліси (виконують переважно водоохоронні, ґрунтозахисні та інші захисні функції); 2) рекреаційно-оздоровчі ліси (виконують переважно рекреаційні, санітарні, гігієнічні та оздоровчі функції); 3) ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення (виконують особливі природоохоронні, естетичні, наукові функції тощо); 4) експлуатаційні ліси.

Таким чином, поділ лісів на категорії, умови та ознаки віднесення їх до таких категорій, а також виділення особливо захисних лісових ділянок має першорядне значення для правової охорони земель лісогосподарського призначення, крім того, залежно від цієї класифікації встановлюється правовий режим використання зазначених земель.

Охорона земель лісогосподарського призначення також залежить від правильної та грамотної організації лісового господарства, ведення якого повинно здійснюватися із збереженням якісних характеристик земель. Як слушно зазначав М.І. Краснов, використання земель лісогосподарського призначення здійснюється за правилами ведення лісового господарства, в цьому випадку, на його думку, мова йде в основному про охорону землі від негативного впливу на землю робіт по заготівлі деревини, від побічних лісових користувань, заготівлі другорядних лісових матеріалів. Отже, в цьому випадку охорона земель пов'язана із запобіганням негативних для земель лісового фонду наслідків ведення лісового господарства [14, с. 41].

Висновки. Землі лісогосподарського призначення потребують особливої комплексної охорони, яка полягає в тому, що охорони потребують не тільки землі, а й власне ліси, які на них знаходяться. Заходи щодо охорони земель лісогосподарського призначення складаються у відповідну систему і направлені на збереження, відновлення та поліпшення як земель зазначеної категорії, так і лісів, які на них знаходяться, й у сукупності складають зміст охорони земель лісогосподарського призначення. Серед основних завдань охорони земель лісогосподарського призначення можна виділити: збереження якісного та кількісного стану земель з урахуванням особливостей лісів, які знаходяться в їх межах; охорона та захист власне лісів, які виростають на землях лісогосподарського призначення для задоволення інтересів і потреб суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485.
2. Нормативные акты о земле / Сост.: Б.В. Ерофеев, Н.И. Краснов, Н.А. Сыродоев. – М. : Юрид. лит., 1978 – 632 с.
3. Полянская Г.Н. Земли государственного лесного фонда в законодательстве о лесах / Г.Н. Полянская, Е.И. Немировский // Советское государство и право. – 1980. – № 8. – С. 49–56.
4. Дембо Л.И. Правовой режим лесов в свете «сталинского плана преобразования природы» / Л.И. Дембо. – Л. : Изд-во Ленинградского государственного университета им. А.А. Жданова, 1951. – 65 с.
5. Исупов Д.Н. Правовой режим лесов СССР / Д.Н. Исупов. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1960. – 313 с.
6. Гарварт Г.А. Поняття «лісовий фонд» у Лісовому кодексі України та КПАП України / Г.А. Гарварт // Вісник Запорізького національного університету. – 2013. – № 1(1). – С. 65–70.
7. Концепція реформування та розвитку лісового господарства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 208-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 1207.
8. Чопик О. Поняття і содержание правового режима земель лесохозяйственного назначения / О. Чопик // Закон и жизнь. – 2013. – № 8/3. – С. 294–298.
9. Чопик О. Правові заходи охорони земель лісогосподарського призначення / О. Чопик // Юридична Україна. – 2011. – № 2. – С. 68–74.
10. Корнєєва К.Ю. Визначення та склад земель лісогосподарського призначення / К.Ю. Корнєєва // Малий і середній бізнес (Право, Держава, Економіка). – 2011. – № 3-4. – С. 86–90.
11. Кулинич П.Ф. Права на лісові земельні ділянки за новим Лісовим кодексом України / П.Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 6. – С. 15–26.
12. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР : [учебник] / В.В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1984. – 384 с.
13. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р. : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
14. Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли / Н.И. Краснов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38–44.