

*В. М. Завгородня, канд. юрид. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ КОНСТРУКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЛІСИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена актуальним питанням правового регулювання відносин власності на ліси та земельні ділянки лісгосподарського призначення. Досліджується еволюція правового режиму лісових екосистем, аналізується сучасна система власності на ліси, окреслюються вузлові моменти розмежування лісів державної та комунальної власності. Особливу увагу приділено розгляду законодавчих передумов формування комунальної і приватної власності на ліси в Україні та проблемам реалізації прав комунальних і приватних власників лісових ділянок.

Ключові слова: право власності на ліси, лісові ресурси, землі лісгосподарського призначення, державна власність на ліси, комунальна власність на ліси, приватна власність на ліси, лісоволодіння, лісові правовідносини.

Постановка проблеми. Правове регулювання відносин власності на природні ресурси в Україні зазнало істотних змін у зв'язку з переходом до ринку. Ці зміни обумовлені об'єктивно, адже ринкові економічні відносини вимагають принципово нових, відмінних від адміністративно-командних підходів до визначення правового режиму природних об'єктів. У той же час, цілісної системи правового регулювання відносин щодо володіння, користування й розпорядження природними ресурсами, яка забезпечувала б, з одного боку, збереження, охорону довкілля та окремих його компонентів, а з іншого – прогресивний розвиток екологічних галузей виробництва, – в нашій державі, незважаючи на тривалий процес оновлення цивільного та екологічного законодавства, ще й досі не сформовано. Не викликає жодних сумнівів, що система прав власності на природні ресурси й ефективність управління в галузі їх охорони, використання та відтворення є взаємопов'язаними і взаємообумовленими [1, с. 100]. Тому недосконалість та нестабільність нормативних положень щодо власності створюють низку проблем, пов'язаних як з недостатнім гарантуванням реалізації прав власників і користувачів природних об'єктів, так і з серйозними недоліками в механізмі правової охорони довкілля. Необхідністю подолання зазначених негативних явищ і визначається актуальність теоретичного обґрунтування й розробки належної правової бази щодо регулювання відносин власності на природні об'єкти. Однією з найскладніших у цій сфері є проблема формування юридичної конструкції права власності на ліси, вирішення питання щодо включення лісу як природного об'єкта у цивільний обіг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених частин проблеми. Після набуття Україною незалежності науковий інтерес до питань права власності на ліси істотно поживавився, що обумовлено як економічними перетвореннями в країні, так і негативними екологічними наслідками нераціонального лісокористування, в першу чергу, катастрофічними повеннями в Карпатському регіоні 1998 та 2001 років. Проте правовий режим власності на ліси та лісові ресурси розглядався як окремий аспект або ж в рамках загальних еколого-правових і земельно-правових досліджень (В. І. Андрейцев, О. Г. Бондар, Д. В. Бусуйок, О. А. Вівчаренко, А. В. Луначенко, В. В. Носік, Н. І. Титова), або ж при аналізі інших, більш широких, проблем лісового права (В. В. Костицький, М. В. Краснова, В. П. Мельник, В. П. Непийвода, О. С. Сасов, С. М. Шершун). Проте питання права власності на ліси, його об'єктів, суб'єктів, змісту, особливостей реалізації, підстав виникнення і припинення, правових засад обмеження та форм охорони заслуговують

спеціального системного і комплексного розгляду, особливо враховуючи кардинальні зміни, що відбулися в останні роки в цивільному, земельному і лісовому законодавстві.

Метою цієї роботи є аналіз розвитку сучасної юридичної конструкції права власності на ліс як цілісну екосистему, виявлення її недоліків, визначення проблемних аспектів реалізації права приватної і комунальної власності на ліси в Україні та пошук шляхів удосконалення чинного лісового законодавства у вказаній сфері.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання відносин власності на ліси в Україні еволюціонувало протягом тривалого часу. Лісове законодавство радянського періоду, зокрема Лісовий кодекс УРСР 1978 року, встановлювало повну монополію державної власності на лісовий фонд (включаючи у себе ліси державного значення, які надавалися в користування лісгосподарським підприємствам, та колгоспні ліси, розташовані на землях, закріплених на праві безстрокового користування за колгоспами). Повноваження щодо реалізації права державної власності на землі лісового фонду, а отже і на ліси, були включені до компетенції виконавчих комітетів рад народних депутатів. Законодавство, що діяло в Україні у перші роки незалежності, в частині правового режиму природних об'єктів істотно не відрізнялося від радянського. Так, Земельний кодекс УРСР, прийнятий 18 грудня 1990 року, не передбачав інших, крім державної, форм власності на землю й пов'язані з нею природні ресурси. Такі форми вперше були запроваджені в 1992 році з прийняттям Закону України “Про форми власності на землю”, внесенням змін до Закону “Про власність” та Земельного кодексу України. В останньому була закріплена можливість передачі в колективну та приватну власність невеликих (до 5 га) ділянок лісів, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських (фермерських) господарств. Права щодо розпорядження землями, в тому числі й лісового фонду, залишалися за місцевими радами.

Лісовий кодекс України 1994 року (ЛК) положень щодо можливості передачі ділянок лісового фонду в приватну або колективну власність не містить. Навпаки, ч. 1 6 Кодексу визначає, що всі ліси України є державною власністю. Таким чином, ЛК вступив у суперечність з нормами чинного на той час ЗК України й фактично відновив державну монополію у власності на ліси (за винятком невеликої кількості тих ділянок, що вже були передані в приватну чи колективну власність після 1992 року). Відповідно до ст. 9 ЛК України земельні ділянки лісового фонду надавалися організаціям і громадянам лише в користування. У постійне користування такі ділянки передавалися радами різного рівня: 1) спеціалізованим лісгосподарським підприємствам, іншим організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи для ведення лісового господарства для спеціального використання лісових ресурсів, а також для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт; 2) громадянам-фермерам зі спеціальною підготовкою – лісові ділянки площею до 5 га в складі угідь селянських (фермерських) господарств. Крім того, земельні ділянки лісового фонду могли використовуватися фізичними та юридичними особами на праві тимчасового лісокористування (коротко- або довгострокового), в тому числі й на умовах оренди.

Таким чином, законодавчих передумов для формування недержавних форм власності на ліси на той час в Україні не існувало. Навіть з прийняттям Конституції України 1996 року, яка визначила базові засади комунальної власності і вказала, що належні територіальним громадам природні ресурси є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, комунальна власність на ліси реально не відокремилася й продовжувала існувати як складова державної. Що ж до приватної власності, то за матеріалами обліку лісового фонду 1996 року у власності й користуванні громадян знаходилося близько 0,06 % від площі лісового фонду країни [2]. У колективну власність лісові ділянки також майже не передавалися.

У Земельному кодексі 2001 року (ст. 56) передбачаються державна, комунальна і приватна власність на землі лісового фонду. Виходячи із закріпленого в ст. 79 ЗК України обсягу

права власності на земельну ділянку, власність на землю означає одночасно і власність на ліси, які на ній розташовані. Більше того, право власності на землю виступає неодмінною умовою права власності на ліси. Таким чином у законодавстві знайшла відображення концепція про співвідношення землі й лісу як головної речі та приналежності [3, с. 132; 4, с. 134]. При цьому основою для формування права комунальної власності на ліси має стати розмежування земель державної і комунальної власності, а підставою виникнення приватної власності громадян та юридичних осіб – оплата або безоплатна передача за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади замкнених земельних ділянок лісогосподарського призначення загальною площею до 5 га у складі селянських, фермерських та інших господарств. Крім того, ч. 3 ст. 56 ЗК України закріплено можливість громадян та юридичних осіб набувати у власність земельні ділянки деградованих та малопродуктивних угідь для заліснення. Зазначена система форм власності на землі лісового фонду пов'язується з наданням повноважень щодо розпорядження земельними ділянками державної власності Кабінету Міністрів та місцевим державним адміністраціям, а комунальними – відповідним радам.

Затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2002 року Тимчасовим порядком розмежування земель права державної і комунальної власності (п. 3), а пізніше Законом України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” (статті 6-7), встановлювалося віднесення до комунальної власності земель лісового фонду в межах населених пунктів. Вказане законодавче рішення, хоча й піддавалося певній критиці (в аспекті недоцільності обмеження прав місцевого самоврядування та неефективності використання й охорони т.зв. аграрних лісів, розташованих на колишніх колгоспних землях) [5], однак вбачається правильним, тим більше, з урахуванням обраного державою курсу на передачу всіх лісів державної власності, крім тих, що безпосередньо використовуються для потреб оборони, до сфери управління Держкомлісгоспу для ведення лісового господарства (Розділ IV Концепції реформування та розвитку лісового господарства, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 травня 2006 р.). Практика свідчить, що незважаючи на істотну кількість проблем, стан організації лісового господарства та боротьби з порушеннями лісового законодавства в лісах системи Держкомлісгоспу набагато кращий, ніж в лісах, віднесених до сфери відання інших суб'єктів, як державних, так і комунальних. Немає підстав говорити й про обмеження ресурсної та фінансової сфер місцевого самоврядування – аграрні ліси сьогодні вимагають більше капіталовкладень в їх охорону, захист та відновлення, ніж можуть принести доходу.

Сучасна система відносин власності на ліси набула закріплення з прийняттям нової редакції ЛК України від 08 лютого 2006 року. Серед здобутків Кодексу слід назвати, в першу чергу, чітке розмежування понять “ліс”, “лісовий фонд”, заміну назви категорії “землі лісового фонду” на “землі лісогосподарського призначення”, а також відкориговане визначення поняття “ліс”, що має значення, в тому числі, і для визначення об'єктів права власності.

У попередній редакції ЛК ліс визначався як сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева та чагарники, тварин, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що в своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище. Очевидно, що визнання землі складовою частиною лісу в наведеній дефініції не узгоджувалося з положеннями ЗК, які, навпаки, розглядають ліс як приналежність земельної ділянки. В ЛК України в редакції від 08 лютого 2006 року збережено біоценотичний підхід до визначення лісу, однак до лісового біоценозу включено не землю, а ґрунти. Згідно зі ст. 1 Кодексу ліс – це тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна 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 навколишнє природне середовище.

Відповідно до ст. 7 ЛК України ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника на ліси здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи.

У державній власності перебувають усі ліси України, крім лісів що перебувають у комунальній або приватній власності. Право державної власності на ліси набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій. При цьому ЛК у Розділі III встановлює й розмежування компетенції щодо розпорядження лісами державної власності.

У комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності. У комунальній власності можуть перебувати й інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності в установленому законом порядку. Право комунальної власності на ліси реалізується територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. Право комунальної власності на ліси набувається при розмежуванні земель державної і комунальної власності, а також шляхом передачі земельних ділянок з державної власності в комунальну та з інших підстав, не заборонених законом.

Суб'єктами права приватної власності на ліси визнаються громадяни та юридичні особи України. Вони можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування лісів згідно із законом. Крім того, громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ними на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь, без обмеження їх площі. Право приватної власності на ліси громадян та юридичних осіб України виникає з моменту одержання ними документів (державний акт на право приватної власності на землю), що посвідчують право власності на земельну ділянку, та їх державної реєстрації.

Не можуть виступати суб'єктами права власності на ліси в Україні іноземні громадяни, особи без громадянства та іноземні юридичні особи. Навіть у разі отримання лісів у спадщину закон покладає на цих суб'єктів обов'язок щодо їх відчуження протягом одного року.

Нова редакція Лісового кодексу орієнтована, перш за все, на захист і зміцнення позицій державної власності на ліси (обмеження комунальної власності лісами в межах населених пунктів, а приватної – ділянками до 5 гектарів та штучно створеними приватними власниками лісами; закріплення державних лісів на праві постійного користування лише за державними підприємствами та організаціями; закріплення моделі тимчасового користування лісами без передачі земельної ділянки користувачу тощо).

Наскільки такий підхід є обґрунтованим в умовах ринкової економіки? В юридичній, економічній та лісогосподарській літературі точаться гострі дискусії з цього приводу, однак більшість авторів застерігають від форсованої приватизації в країні, де традиції існування приватних лісових господарств були знищені й повинні формуватися заново [1; 6]. Варто погодитися з думкою професора І. Синякевича про те, що “приватний сектор у лісовому господарстві України повинен формуватися як процес природний, об'єктивно необхідний, неспішний і тривалий”. Різкі зміни в структурі власності в умовах нестабільної політичної ситуації та зuboжіння населення не покращують лісокористування. Однак досвід переважної більшості розвинених країн в цій сфері свідчить про необхідність формування приватних лісоволодінь з метою залучення інвестицій у лісове господарство, створення конкуренції в цій сфері [6].

Думається, обрана законодавцем загальна модель функціонування відносин власності на ліси є оптимальною для сучасної соціальної, економічної і політичної ситуації в державі. Збереження, з одного боку, основної частини лісів у державній власності і створення, з іншого, – можливостей для розвитку приватної і комунальної власності дозволяє зберегти за державою контроль за використанням лісових ресурсів та підвищити ефективність лісгосподарської діяльності.

В той же час, юридична конструкція відносин власності на ліси в чинному законодавстві має очевидні недоліки. На деяких з них доцільно зупинитися окремо.

У першу чергу, незрозумілим залишається коло прав приватних власників лісових ресурсів. Так, в п. 1 ч. 1 ст. 14 ЛК України визначено, що громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності ліси, мають право власності на лісові ресурси та використання їх у порядку, визначеному Кодексом. Однак у п. 2 ч. 1 ст. 19 передбачено, що виключним правом на заготівлю деревини наділяються тільки постійні лісокористувачі. Відповідно до ч. 2 ст. 69 ЛК України спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органами управління лісовим господарством, в тому числі й щодо лісів приватної власності. Отже, виходячи з аналізу вказаних норм, приватні власники не вправі заготовляти деревину в своїх же приватних лісоволодіннях. З таких же позицій виходить і Порядок спеціального використання лісових ресурсів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року. Більше того, зі змісту чинного законодавства не зовсім зрозуміло, на яких засадах мають будуватися відносини між власником лісів і постійним лісокористувачем, котрий буде заготовляти деревину на ділянці приватної власності.

Зазначені обмеження прав власників лісових ресурсів вбачаються невинуватими, особливо з огляду на те, що розміри приватних лісових ділянок в Україні є незначними й розпорядження ними на розсуд власника не може завдати істотної шкоди публічним інтересам. Доцільніше було б передбачити достатньо суворі заходи відповідальності для власників лісів у разі порушення ними правил ведення рубок та погіршення стану лісів аж до позбавлення права власності.

Ще одне питання, яке залишається не вирішеним остаточно – це можливість передачі в оренду лісових ділянок приватної власності. Нова редакція ЛК України взагалі не містить жодних положень щодо оренди, а визначене в статтях 18 та 20-21 Кодексу тимчасове користування лісами не пов'язується з передачею користувачеві земельної ділянки. Однак на практиці може виникнути ситуація, коли приватний власник, наприклад, фермер, зацікавлений у передачі в оренду своєї земельної ділянки, до складу якої крім сільськогосподарських угідь входить і ділянка лісу. З одного боку, ЛК не передбачає можливості такої передачі, з іншого – вона була б цілком правомірною під кутом зору Земельного кодексу й Закону України “Про оренду землі”. На нашу думку, в ЛК України слід чітко визначити можливість або ж пряму заборону оренди лісових ділянок. Така заборона є цілком виправданою щодо земель, зайнятих лісами державної і комунальної власності, але вбачається недоцільною стосовно невеликих приватних лісоволодінь.

Висновки. У підсумку доводиться констатувати, що модель правової регламентації відносин приватної та комунальної власності на ліси в Україні є недостатньо відпрацьованою, потребує подальшого теоретичного обґрунтування та вирішення низки колізій. Пропозиції щодо прийняття окремого закону про ліси комунальної та приватної власності [7] слід врахувати в частині деталізації й уточнення регулювання права власності на ліси, однак очевидно, що ці питання все ж мають бути визначені у Лісовому кодексі України. При цьому формування механізму правового регулювання відносин власності на ліси повинно базуватися на поєднанні гарантування в повному обсязі прав власників лісів та забезпечення належної охорони і відновлення лісів.

Список літератури

1. Мельник С. Реформування системи права власності як передумова ефективного управління лісокористуванням в Україні / С. Мельник, Ю. Галкін // Вісник СумДУ. – 2006. – № 7 (91). – С. 100-105.
2. Сторожук В. Земельне vs лісового права [Електронний ресурс] / WoodBusiness. – № 4/2002 – 1/2003. – Режим доступу: <http://www.fmssc.com.ua/content/view/183/67/> – 01.02.2008. – Загол. з екрану.
 1. Мішенін Є. Еколого-економічні та правові передумови трансформації власності на лісові ресурси / Є. Мішенін // Научные труды ДонНТУ. – (Серия “Экономическая”). – Вып. 69. – С. 131-136.
 2. Петров В. Экономико-правовые аспекты объектов и субъектов лесных отношений / В. Петров // Лесное хозяйство. – 1999. – № 1. – С. 130-135.
 3. Сторожук В. Селянські ліси: сучасні проблеми в дзеркалі реформування земельних відносин [Електронний ресурс] / В. Сторожук, М. Попов // Режим доступу: http://www.fmssc.com.ua/fmssc_articles/prochee/-selyanski_lisi.html – 28.01.2008. – Загол. з екрану.
 4. Синякевич І. Національна політика щодо форм власності на ліси. Якою вона повинна бути? [Електронний ресурс] / І. Синякевич // Деревообробник. – № 6(24). – 2001. – 19 березня – 1 квітня. – Режим доступу: <http://www.derevo.info/info.php?i=91> – 28.01.2008 р. – Загол. з екрану.
 5. Проект Закону України “Про ліси комунальної та приватної власності” (реєстр. № 8599 від 15.12.2005 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=-26450&pf35401=82709 – 29.01.2008 р. – Загол. з екрану.

Summary

The article is devoted to the problems of legal regulation of property in forests and land plots of forestry designation. The development of the legal regime and contemporary system of property relations in forestry are investigated. The legal nature of municipal and private property in forest plots is also analyzed. The conclusion of the article contains the propositions about the necessity of legal changes in order to protect rights of the private and municipal proprietors.

Отримано 24.07.2008

Завгородня, В.М., Проблеми формування юридичної конструкції права власності на ліси в Україні [Текст] / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1. – С. 69-73.