



„От Герцля до Рабина и дальше. Сто лет сионизма” : материалы семинара, 21–23 апреля 2000 года. – Мн. : Мет, 2001. – С. 75–98.

12. Среди русских газет и журналов // Русский еврей. – 1879. – № 1. – С. 20–22.

13. Субботин А. П. В черте еврейской оседлости. Отрывки из экономических исследований в западной и юго-западной России за лето 1887 г. / Субботин А. П. – СПб. : Типография северного телеграфного агентства, 1890. – 240 с.

14. Шолом-Алейхем. Письмо к Я. Динезову, 1 апреля 1888 г. / Шолом-Алейхем // Собрание сочинений : в 6-ти томах ; редкол. : М. С. Беленький, Вс. В. Иванов, Б. Н. Полдевой. – Т. 6 : Рассказы, пьесы, статьи и письма. – М. : Гос. изд-во худож. лит-ры, 1961. – С. 696–700.

15. Levitats I. The Jewish Community of Russia. 1855 – 1917 / Isaac Levitats. – Jerusalem : Posner, 1981. – 242 p.

Стаття надійшла до редакції 07.02.2012 р.

УДК 342

В. П. Печуляк,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
фінансового права, Національний університет
ДПС України

ЛІСОВИЙ ФОНД ЧИ ЛІСОВІ ЗЕМЛІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

У статті розкрито проблемні питання теоретичного та практичного характеру, пов'язані з визначенням об'єкта державного регулювання відносин у сфері лісового господарства України.

В статье рассмотрены проблемные вопросы теоретического и практического характера, связанные с определением объекта государственного регулирования отношений в сфере лесного хозяйства Украины.

The article looks at debatable issues of theoretical and practical character relating to the determination of the object of the state regulation of relations in the sphere of forestry of Ukraine.

Ключові слова: лісовий фонд, лісові землі, лісове господарство, об'єкт лісових відносин та державного регулювання лісогосподарських відносин.

Ліс, як і інші природні ресурси України – земля, води, надра, атмосферне повітря – національне надбання, що відповідно до ст. 13 Конституції України є об'єктом права власності українського народу. На сьогодні загальна площа земель лісового фонду України становить 10,8 млн га, з яких лісовою рослинністю вкрито 9,5 млн га, тобто 15,7 % території України [1].

Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцем розташування виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах (ст. 1 Лісового кодексу України (далі – ЛК України)).

Незважаючи на те, що основу понятійного апарату відносин, що формуються у сфері лісового господарства, визначено у ЛК України, багатоманітне економічне та соціальне призначення лісів і багатовекторність сфери їх правового регулювання не дозволяють вважати використані у законі дефініції оптимальними. Так, визнання у ст. 2 ЛК України об'єктом лісових відносин лісового фонду та окремих лісових ділянок наражається на критику з огляду на легальне використання в інших статтях ЛК України понять „земельна лісова ділянка”, „землі лісогосподарського призначення”, „лісове господарство” тощо. Зважаючи на контекст кодифікованого акта, усі названі поняття можуть розглядатися в межах об'єкта державного регулювання відносин у даній сфері, однак, у вітчизняній юридичній літературі на сучасному етапі це питання належним

чином не досліджується.

Проблемам правового регулювання та управління лісовими ресурсами присвячені наукові праці В. В. Костицького, М. В. Краснової, О. В. Глотовой, О. В. Сасова, С. М. Шершуна, В. П. Непийводи, а також роботи учених-адміністративістів Н. С. Панової, К. А. Рябця та інших учених, проте в Україні практично відсутні спеціальні дослідження, предметом яких є питання особливостей державного регулювання відносин у сфері лісового господарства, зокрема об'єкта такого регулювання.

Метою даної статті є визначення об'єкта державного регулювання відносин у сфері лісового господарства.

У попередніх наукових працях ми здійснили аналіз проблем визначення сфери державного регулювання лісогосподарських відносин і на його основі встановили, що державним регулюванням відносин у сфері лісового господарства є діяльність державних та інших спеціально уповноважених органів з організації екологічно обґрунтованих охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів на економічно вигідних засадах, а також забезпечення конституційних прав громадян щодо цього виду природних ресурсів [2, с. 80–81].

Відповідно до ст. 1 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 навколишнє



природне середовище.

Як видно з легального визначення, ліс є складовою рослинного світу, що, як влучно вказував В. Л. Мунтян, є сукупністю деревних рослин, у якій виявляється не лише їх взаємовплив, а й вплив на зайнятий ними ґрунт та атмосферу [3, с. 149].

Однак у науковій літературі спостерігається різноманіття підходів до визначення лісу. На думку С. М. Шершуна, визначення лісу формується відповідно до поглядів на проблему використання й охорони лісів, які формуються у певній місцевості (країні) і пристосовуються для потреб практики у даній сфері [4, с. 20]. 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 [5, с. 516]. 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 [6, с. 42]. 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 [7]. Обидва твердження мають сенс і відображають різні сторони лісового господарства, що відповідає визначенням 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 нарівні 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. Звідси випливає, що первинним завданням власника лісів є формування системи економічного управління лісовими ресурсами, що забезпечує отримання у повному обсязі лісового доходу, за рахунок якого можна забезпечити виконання названих вище функцій.

Проте отримання в Україні лісового доходу в кількості, здатній покрити витрати на утримання лісового господарства та виконання функцій лісів, ускладнено занадто низьким рівнем економічної ефективності лісового господарства. Так, дохід Державного бюджету України на 2011 рік (відповідно до Закону України „Про Державний бюджет України на 2011 рік” від 23 грудня 2010 року) зі зборів та плати за спеціальне використання лісових ресурсів та збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої внаслідок вирубок головного користування, становило 0,057 % від доходів Держбюджету на 2011 рік (86 946,9 тис. грн та 86 946,9 тис. грн з 300 253 007,3 тис. грн відповідно).

Водночас витрати на утримання тільки Державного агентства лісових ресурсів України на 2011 рік становили 720 527,4 тис. грн, що більше, ніж у 4 рази перевищувало доходи галузі.

Оскільки законодавчо встановлено, що ліси можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, а суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи (ст. 7 ЛК України), то ліс є об'єктом державного регулювання саме як об'єкт власності, а різнофункціональне призначення лісу обґрунтовує різноплановість регулювання ним як об'єктом власності.

Як відзначає П. Пірс, у лісовому менеджменті



держави мають місце постійні суперечності між рішеннями уряду, викликані вибором шляхів, за якими повинні розвиватися та використовуватися лісові ресурси [8, с. 19]. Першочерговою метою деяких цих рішень, як пише П. Пірс, є забезпечення ефективного використання ресурсів за допомогою тих чи інших моделей ресурсокористування, а інші рішення викликані розподільчими і зрівняльними міркуваннями або бажанням управляти суспільним і регіональним розвитком. Однак усі форми втручання, які б першочергові цілі вони не переслідували, неминуче зводяться до трьох фундаментальних форм економічного впливу: розміщення ресурсів, розподіл доходів і багатства, забезпечення економічної стабільності й економічного зростання.

Очевидно, що права власності на лісові ресурси самі собою доходи не дають. Лісовий дохід виникає природно, якщо при веденні лісового господарства реалізується принцип господарської доцільності: досягається максимальна вигода при мінімальних витратах. У цьому сенсі здобуття максимально можливого доходу в результаті користування економічними (продуктивними) функціями лісів шляхом періодичних рубок дерев з метою продажу деревини є одним з головних стимулів організації користування лісом протягом вельми довгого періоду, причому, як правило, рівномірно і безперервно. На це спрямовані й головні принципи українського лісового господарства: невиснажливість та безперервність лісокористування.

Таким чином, ліс в інтересах усього суспільства повинен належати тільки державі, про це свідчить і зарубіжний досвід, відповідно до якого власниками 84 % площі лісів світу є держави [9].

Для позначення лісу як об'єкта правового регулювання, що, на наш погляд, є елементом державного регулювання [2, с. 81], у ЛК України використовується термін „лісовий фонд”.

У статті 1 ЛК України зазначено, що лісовий фонд становлять усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них. Лісовий фонд перебуває під охороною держави.

Зважаючи на те, що законодавчо об'єктом лісових відносин визнаються лісовий фонд та окремі лісові ділянки, необхідно визначитися з тим, яким є дійсне розуміння поняття „лісовий фонд”, оскільки саме лісовий фонд є і матеріальним об'єктом державного регулювання.

Варто наголосити, що поняття „лісовий фонд” або „державний лісовий фонд” є винаходом радянської доктрини права, досягнення якої у формуванні понятійного апарату були успадковані вітчизняною доктриною. Так, первинно використання терміна „лісовий фонд” містилося у лісових кодексах республік Радянського Союзу 20-х років ХХ століття.

У неюридичній літературі лісовим фондом називають території суші (разом з внутрішніми водами), на яких ростуть або можуть рости ліси, що традиційно виділяються з метою збереження лісового покриву, ведення лісового господарства та лісокористування [10, с. 23].

У статті 4 ЛК України визначено, що до лісового фонду України належать лісові ділянки, у тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 гектара.

До лісового фонду України не належать:

– зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів;

– окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках.

Як видно з наведеного, категорії обліку для лісового фонду вибудовані як система земельних ділянок. Усю територію лісового фонду поділяють на лісові та нелісові землі. До лісових земель відносять землі, покриті лісовою рослинністю та не покриті нею, але призначені для її відновлення (вирубки, загиблі деревостої, гар, пустирі, зайняті розсадниками, тощо). До нелісових земель належать землі, призначені для ведення лісового господарства (землі, зайняті просіками, дорогами, сільськогосподарськими угіддями, тощо), а також інші землі, розташовані в межах лісового фонду (землі, зайняті болотами, камінням, інші незручні для використання землі).

У сучасному прочитанні поняття „лісовий фонд” поширюється на землі України, які управляються з метою ведення лісового господарства. Це означає, що до складу лісового фонду природним чином входять різні екосистеми суші всіх основних широтних географічних та висотних зон розміщення рослинності: степ, лісостеп, широколистові ліси тощо. Отже, облікові категорії лісового фонду, як це вимагається на підставі ЛК України, повинні відображати просторову поширеність рослинності, вод, доріг, землекористування тощо, які історично склалися у результаті людської діяльності та природних процесів у лісових зонах, а не тільки там, де здійснюється повноцінне користування лісом та ведеться лісове господарство.

З наведеного випливає, що з погляду на правове та економічне відношення поняття лісового фонду не є досконалим та зручним для правового обігу. Так, використана у ст. 1 ЛК України термінологія, зокрема визначення лісової ділянки як „ділянки лісового фонду...”, свідчить про намір законодавця уникнути труднощів у безпосередньому обігу поняття „лісовий фонд”, який має дуже відносні або навіть умовні властивості нерухомого майна тільки через ту землю, на якій він розташований. Але навіть у цьому випадку юридична природа власності та речового права щодо ділянки лісового фонду та лісової ділянки пов'язана, головним чином, з майновою цінністю лісу, що на ній росте.

У західній науковій літературі використовуються поняття „ліси”, „землі, покриті лісами”, „землі лісу” тощо. За європейською системою обліку земель і лісівництва, до земель лісу належить земля, вкрита деревами (або еквівалентною кількістю стовбурів) більше ніж на 10 % і площею понад 0,5 га.

Вітчизняні науковці, які здійснювали дослідження останніми роками, схиляються до використання у правовому науковому обігу поняття „ліс”.



Так, С. М. Шершун визначає ліс як елемент географічного ландшафту, який складається із сукупності землі, дерев, що мають домінуюче положення, чагарників, тварин, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного та на довкілля [4, с. 23].

Ліс є природним, географічним об'єктом, який динамічно розвивається протягом довгого періоду. Як справедливо зазначає О. А. Крайнев, з економічного погляду це вказує на маловідому властивість нерухомого майна – стохастично змінювану вартість [10, с. 35]. Це означає, що в один конкретний момент ліс визнається нерухомістю, яку можна оцінити через вартість ділянки землі, на якій він росте, разом з вартістю різноманітної продукції та послуг, які він виробляє. В інший момент ліс загине через пожежу або його вирубають, і залишиться тільки ділянка, на якій можна виростити новий ліс, ізнесенням відповідних збитків.

Наприклад, стосовно України зазначимо, що у 1945–1946 роках показник лісистості Луганської області (що розташована, як відомо, у зоні степу) становив 4,5 %, нині – 10,7 %, хоча норматив лісистості цієї області, за показниками Українського науково-дослідного інституту лісового господарства та агролісомеліорації імені Г. М. Висоцького, становить не менше 16 % території області. Проте досягнути науково обґрунтованого показника поки що неможливо, оскільки природні фактори (наприклад засухи) не дозволяють виростити ліс, а вирощуваний ліс – зберегти [11].

Взагалі, за оцінками фахівців згаданого Українського науково-дослідного інституту лісового господарства та агролісомеліорації імені Г. М. Висоцького, з метою наближення лісистості країни до оптимальної необхідно створити 415 тис. га лісових культур на землях, виведених із сільськогосподарського використання [12, с. 5], а нормативно Концепцією реформування та розвитку лісового господарства, схваленою розпорядженням Уряду від 18 квітня 2006 року № 208-р, на період до 2015 року передбачено збільшення площі лісів України на 1 млн га і досягнення показника 10,5 млн.

На наш погляд, Уряд не повною мірою враховує, що саме впливає на розвиток лісистості країни. Так, оптимальна лісистість України залежить не тільки від бажання Уряду, а з урахуванням впливу глобальних змін клімату, стану довкілля, соціальних, політичних і економічних чинників, які в умовах глобалізації прогнозувати на більш-менш тривалі періоди неможливо.

Навіть учені-лісівники стверджують, що для вдосконалення нормативів оптимальної лісистості потрібно скоригувати методологічні підходи у зв'язку із зміною соціально-економічних умов, прийняттям нової законодавчої та нормативної міжнародної бази, яка розроблена на засадах концепції сталого розвитку. До розробки нормативів оптимальної лісистості мають бути залучені всі зацікавлені установи та відомства держави, при її визначенні необхідно враховувати економічну, соціальну, екологічну, у т. ч. лісову політику держави,

міжнародні угоди та зобов'язання, прийняті Україною [12, с. 5].

Приходимо до висновку, що поняття „лісовий фонд” відображає ліс швидше як географічне поняття та навколишнє для людини середовище, ніж як економічний ресурс. З цього погляду поняття „лісовий фонд” може використовуватися у природоохоронній діяльності та трансформації лісового господарства від системи підтримання користування лісовими ресурсами до управління лісами в межах лісових екосистем. Але, з іншого боку, таке сприйняття поняття „лісовий фонд” створює об'єктивні труднощі для будь-яких економічних розрахунків, для використання в межах цього поняття лісу як об'єкта власності.

Суттєвим, на наш погляд, є факт розбіжності між задекларованими лісовим законодавством правами власності на лісовий фонд та практичними діями з управління цією власністю. З початку використання поняття „лісовий фонд” як об'єкта власності та об'єкта управління державною власністю спостерігалися розбіжності у цілях, завданнях та об'єктах ухвалення практичних рішень.

Так, незважаючи на глибину поняття лісового фонду, всі розрахунки користування лісом відбувалися і відбуваються тільки щодо земель лісового фонду, які покриті лісовою рослинністю, причому з великою кількістю обмежень на вибір насаджень для організації лісокористування [13, с. 282].

У концепції власності з економічного погляду більшою мірою підкреслюються права, ніж самі речі. Вартість будь-якої власності залежить від двох факторів:

- визначення невід'ємних фізичних і економічних властивостей ресурсів або товарів, на які поширюються права власності та які визначають можливі одержувані вигоди;

- встановлення умов, за яких права власності надають власнику право користуватися цими атрибутами [8, с. 177].

Таким чином, державне регулювання землями лісового фонду тісно пов'язане з поняттям лісового фонду як об'єкта власності, зокрема державної. Але оскільки поняття „лісовий фонд”, як встановлено, не відповідає вимогам, що висуваються до сутності економічних вимірів регулювання лісом, необхідно запропонувати законодавцю вилучити поняття „лісовий фонд” з правового обігу, залишаючи можливість використовувати його у наукових працях та декларативних матеріалах природоохоронного, екологічного характеру.

Оскільки вартість прав власності на ліси залежить, по-перше, від властивих лісам продуктивності з погляду вартості реальних лісових продуктів та послуг і, по-друге, від того, наскільки ці права дозволяють їхнім власникам одержувати вигоди від цих продуктів і послуг, у системі державного регулювання повинні оптимально визначатися відповідні категорії лісових земельних ділянок, які у сукупності становлять лісові землі.

На основі викладеного приходимо до висновку, що об'єктом державного регулювання відносин у сфері лісового господарства є лісові земельні ділян-



ки, які у сукупності становлять лісові землі.

Список використаної літератури

1. Лісова галузь. Загальна характеристика лісів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://woodex.ua/?menu_id=11&spi=101&page_id=139

2. Печуляк В. П. Відносини у сфері лісового господарства : організаційно-правові аспекти державного регулювання : [монографія] / Печуляк В. П. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2011. – 352 с.

3. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР / Мунтян В. Л. – К. : Вища школа, 1982.

4. Шершун С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Шершун С. М. – К., 2005. – 212 с.

5. Воробьев Г. И. Лесное хозяйство / Г. И. Воробьев // Лесная энциклопедия. – М. : Советская энциклопедия, 1985. – Т. 1.

6. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР / [под ред. Н. И. Краснова]. – М. : Наука, 1974.

7. Wilson E. O. Forest Ecosystems : More Complex Than We Know // Defining Sustainable Forestry. – Washington, DC, Covelo, CA : Island Press, 1993. – P. XI.

8. Пірс П. Основи економіки лісового господарства / Пірс П.; [пер. з англ.]. – К. : Екоінформ, 2006. – 223 с.

9. Forest Trends 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.forest-trends.org/index.php>

10. Крайнев А. А. Управление лесными ресурсами России как объектом государственной собственности : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Крайнев А. А. – М., 2007. – 148 с.

11. Краевой С. Посадивший лес, его не рубит [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=74979&cat_id=35926

12. Ведмідь М. М. Оцінка лісорослинного потенціалу земель / М. М. Ведмідь, С. П. Распопіна. – К. : Екоінформ, 2010. – 84 с.

13. Анучин Н. П. Лесная таксация : [учебник] / Анучин Н. П. – М. : ВНИИЛМ, 2004. – 552 с.

Стаття надійшла до редакції 04.04.2012 р.