

ПРО КЛЮЧОВІ ПОНЯТТЯ ЛІСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

М. ПОПКОВ, В. СТОРОЖУК, Л. ПОЛЯКОВА, С. КИРИЛЮК,

Науково-інформаційний центр лісоуправління

М. САВУЩИК,

Київська лісова дослідна станція

Р. ОЛІЙНИК,

Науково-дослідний інститут гірського лісівництва

Лісове законодавство будь-якої країни базується на фундаменті, в основу якого покладено обмежене число ключових понять. Деякі з них загальнозживані і присутні в лісових законах усіх країн (поняття про ліс, лісову власність), деякі характерні для країн з перехідною економікою (поняття про лісовий фонд, про ліс як природний ресурс, про постійне і тимчасове користування), а деякі унікальні (приміром, поняття про рубки, пов'язані з веденням лісового господарства). Набір і національне трактування основних термінів багато в чому визначають сферу дії, зміст і якість лісового законодавства. У цьому зв'язку, на початку нового витка законодавчої реформи, що розпочався із прийняттям Земельного Кодексу (ЗК), доцільно повернутися до аналізу деяких понять, що лежать в основі лісового законодавства України, оцінити наслідки того чи іншого їхнього тлумачення, внести необхідні корективи.

Ліс і лісовий фонд. Збірка лісових термінів різних країн (Рим, 1998) містить більше 200 визначень поняття «ліс», які розділено на три групи. Ліс визначається як правова чи адміністративна одиниця, елемент земельного покриву, чи об'єкт землекористування. У більшості країн «ліс» розглядається як елемент земельного покриву й об'єкт землекористування. При цьому «лісом» вважаються і не лісові землі, нерозривно з ним пов'язані, та необхідні для сталого лісоуправління (галявини, дороги, болота і т.п.). Українське визначення «лісу» значною мірою дублює визначення, що дане в радянський час (ДСТ 18487-73), і за міжнародною класифікацією віднесено до другої групи. Об'єктом землекористування в Україні виступає не ліс, а «лісовий фонд». Це поняття також запозичене з радянського законодавства, що розглядало «ліс» і «землю», як окремі правові об'єкти. Правова і економічна ситуація давно змінилися, однак термін «лісовий фонд» міцно закріпився в законах багатьох постсоціалістичних країн (Росія, Беларусь, Болгарія, Румунія, Албанія, Україна). Новий ЗК України успадкував його, але змінив колишній зміст, шляхом виключення зі складу «лісового фонду» полезахисних лісосмуг і інших насаджень лінійного типу (формально ці насадження цілком відповідають визначенню «лісу» із ЛК, але по суті лісом не є), а також коригування положень щодо законодавчого регулювання земель різних фондів. Наслідки таких законодавчих рішень очевидні:

- значно зменшиться вкрита лісом площа країни (більш ніж на 700 тис. га), до 14,3% знизиться лісистість. Як наслідок, виникне необхідність коректування статистичної звітності, програмних документів, що пов'язані з полезахисним лісорозведенням, агролісомеліорацією, оптимізацією лісистості тощо;
- загостряться конфлікти з приводу визначення статусу земель, віднесення їх до того чи іншого фонду, вибору режиму експлуатації, контролю, визначення можливості приватизації і передачі в комунальну власність. Під особливе законодавче регулювання підпадають численні лісові заповідники, національні і регіональні парки, заказники, заповідні урочища (природо-заповідний фонд), ліси зелених зон (землі рекреаційного значення), ліси уздовж рік і інших водойм (землі водного фонду) і т.п. Але як визначити, в складі якого фонду варто враховувати ліс, що зростає уздовж ріки, що протікає по регіональному парку у зеленій зоні, певного населеного пункту (лісовий-водний-заповідний-рекреаційний фонд)?

- вимагатиме термінового перегляду система поділу лісів за цільовим призначенням. З'явиться можливість зміни давно застарілих правил, шляхом відмови від використання категорій захисності і зміни змісту поняття «група лісів». Реалізація раніше запропонованої авторами схеми (див. «Лісовий і мисливський журнал» №12, 2000 р.), що передбачає відмову від поділу лісів на групи, без зміни ЗК неможлива, тому що в новому ЗК присутнє пряме посилання на ліси першої групи;
- виникне необхідність законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з охороною, експлуатацією, відновленням і створенням лісосмуг і інших лінійних насаджень на землях сільськогосподарського значення.

Поняття «лісового фонду», що народилося в країні з єдиною державною власністю на ліси і плановою економікою стає мало придатним для використання в умовах різноманіття форм власності.

Лісові ресурси. Загальновизнано, що до лісових ресурсів відносяться запаси деревини, інших компонентів (гриби, ягоди, трави і т.п.) і продуктів життєдіяльності (живиця, сік, плоди) лісу в сполученні з його середовищеутворюючими, захисними, соціальними й іншими функціями і корисностями. Українські законодавці, особливо підкресливши переважно екологічне і захисне значення лісів країни, віднесли до лісових ресурсів тільки матеріальні продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва (зрубана деревина, зібрана лікарська і технічна сировина, заготовлені кормові і харчові продукти). Поряд з цим ще більше здивування викликає рішення щодо розподілу лісових ресурсів країни за значенням. Згідно діючого ЛК до лісових ресурсів державного значення відноситься деревина від рубок головного користування і живиця, а до лісових ресурсів місцевого значення все інше (вперше подібний розподіл з'явився в постанові Кабміну № 459 від 10.09.1992). Корисно осмислити наслідки такого підходу:

- у лісах України накопичено майже 2 млрд. кбм деревини, однак лісовим ресурсом вона не визнається. Тільки 10-12 млн. кбм деревини, що щорічно заготовлюється, стають «ресурсом», причому близько 5 млн. кбм (частка відсотка від загального запасу) – «ресурсом державного значення»;
- у Криму, степових областях, заповідниках і національних парках та інших лісах, виключених з розрахунку лісокористування, лісових ресурсів державного значення немає і бути не може;
- деревина того самого деревостану, що зрубана в ході головного користування стає ресурсом державного значення і власністю постійного користувача, а в ході суцільної санітарної рубки, приміром, після пожежі, - ресурсом місцевого значення і власністю держави;
- ростуча деревина, не зібрані гриби і ягоди, не скошена трава до лісових ресурсів не відносяться;
- місцеві ресурси є скрізь, проте хто має право розпорядження ними не зрозуміло.

Зазначимо, що поділ ресурсів за значенням, що закріплений в ЛК, прямо суперечить Закону про охорону навколишньої природного середовища (ЗОНС) і Закону про рослинний світ (ЗРС), згідно яких:

- при розподілі рослинних ресурсів (а значить і лісів) за значенням необхідно враховувати їх екологічну, наукову, оздоровчу, рекреаційну цінність і інші ознаки;
- об'єкти рослинного світу заповідників, національних парків, заказників, пам'яток природи згідно визначення мають загальнодержавне значення;
- до ресурсів відноситься не тільки заготовлена, але й жива деревна і не деревна рослинність.

Існуючий поділ лісових ресурсів перешкоджає раціональному розподілу функцій управління лісами. Подібного тлумачення поняття “лісові ресурси” немає в жодній країні світу. Очевидно, що ліс сам по собі є комплексним природним ресурсом, що складається з багатьох компонентів, виділити і кількісно оцінити які не завжди можливо. У певному контексті поняття «ліс» і «лісові ресурси», - синоніми. Тому за значенням варто поділяти ліси в цілому, а не їх окремі складові. Очевидно, так вважає і Президент України, що у своєму Указі про поділ земель державної і комунальної власності (№722/99) обмежує передачу в комунальну власність **земель лісового фонду загальнодержавного значення** поза межами населених пунктів. На жаль, лісовим законодавством такі землі поки що не виділені. На нашу думку, в умовах України до лісів (лісового фонду) державного значення, логічно віднести ліси (ділянки лісового фонду), що знаходяться в підпорядкуванні Міністерства екологій і природних ресурсів, Міноборони, Держкомлісгоспу, наукових і навчальних закладів державного значення (близько 75% загальної площі лісів). Управління ними повинне здійснюватися централізовано в інтересах країни в цілому, з врахуванням місцевих інтересів і потреб. Усі повноваження з управління іншими лісами, серед яких переважають ліси аграрних підприємств і населених пунктів, варто передати місцевій, виконавчій владі. Ці ліси варто віднести до лісів місцевого значення.

Ліс як природний ресурс і майно. Радянське право розглядало ліс винятково як природний ресурс. Він не був визнаний майном, товаром і предметом обороту, а отже не був об'єктом цивільного права. Майнові відносини починалися тільки після рубки дерев і перетворення «лісу» у «деревину». Діючий ЛК успадкував подібний підхід. З прийняттям Земельного, а згодом і Цивільного Кодексів (ЦК), що розглядають землю як майно, нехай і з тимчасово обмеженою можливістю обороту, ситуація докорінним чином змінюється. Ліс, як і інші природні ресурси, що зв'язані з землею, набуває ознаки нерухомого майна, до якого відносяться «земельні ділянки та все, що розташоване на них і міцно з ними пов'язане» (ЦК). Як майно ліси автоматично попадають у сферу регуляції Закону про власність (ЗВ) і Закону про підприємства України (ЗП), що дає можливість цілком переглянути існуючу систему розподілу прав і обов'язків по управлінню ними. Згідно ЗВ управління державним майном від імені народу здійснює Верховна Рада України і місцеві Ради, а також уповноважені ними державні органи. Логічно було б делегувати повноваження щодо управлінню лісами державного значення центральним (Кабінету Міністрів як і передбачено Земельним Кодексом), а місцевого значення - регіональним органам виконавчої влади. Державні органи, уповноважені керувати державним майном, вирішують питання створення підприємств і визначення цілей їхньої діяльності, реорганізації і ліквідації, здійснюють контроль за ефективністю використання і збереженістю довіреного майна і т.п. (ЗВ). У свою чергу державні підприємства, за якими закріплений ліс, володіють, користуються і **розпоряджаються** ним як майном, здійснюючи у відношенні його будь-які дії, що не суперечать закону і цілям діяльності підприємств (ЗВ, ЗП).

Лісова власність. У принципі лісова власність нічим не відрізняється від усіх інших видів власності й у розвинутих країнах є предметом цивільного права. Однак, у країнах з перехідною економікою, де структура власності на землю і ліси тільки формується, важко обійтися без включення положень, що регулюють розподіл прав власності в лісове законодавство. Згідно класичної схеми власник лісу має право: заготівлі деревини, продажу деревини в ростучому, заготовленому чи переробленому вигляді, полювання і туризму, заготівлі і реалізації будь-яких лісових ресурсів, передачі прав чи власності користування лісом (продаж, спадкування, дарування, оренда і т.п.). Він зобов'язаний: відновлювати ліс після рубки, дотримуватися правил заготівлі деревини й інших ресурсів, здійснювати догляд за насадженнями, мати і виконувати план ведення господарства, повідомляти регіональні органи державного управління лісами про проведення рубки чи зміну землекористування й одержувати відповідний дозвіл, вести облік і охорону екологічно цінних ділянок, виконувати обмеження щодо права передачі лісів і т.п. Постійні користувачі (власники) зазвичай наділені всіма обов'язками і правами власника, за винятком права передачі власності на ліси. Права й обов'язки тимчасових користувачів регулюються їхніми договорами з власниками чи

постійними користувачами. У демократичних країнах з ринковою економікою, органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування жодним чином не можуть втручатися в господарську діяльність власників і постійних користувачів. Їх основна задача, - забезпечувати дотримання законів, контролювати ситуацію і надавати підтримку у виконанні лісогосподарських робіт, що мають загальнодержавне значення.

Сучасна ситуація в лісовому господарстві України різко відрізняється від класичної:

- структура власності на ліси не сформована, і досі не зрозуміло як вона буде формуватися;
- права користування і розпорядження тією самою ділянкою лісового фонду і наявними на ній ресурсами розділені між різними суб'єктами, що унеможливорює ефективне і стаке управління лісами;
- постійні користувачі позбавлені мінімально необхідних прав розпорядження лісовим фондом і лісовими ресурсами;
- функції контролю і розпорядження багаторазово дублюються.

Насамперед, необхідно визначитися з тим, які ліси перейдуть у комунальну і приватну власність. На сьогодні комунальна власність обмежена межами населених пунктів і ділянками за їхніми межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. На цих територіях лісів дуже мало (близько 40 тис. га по країні). В даний час в Україні немає і лісів, що знаходяться в спільній власності територіальних об'єднань жителів сіл, міст, районів і областей. Врешті чим же вони будуть розпоряджатися? Відповідь одна, - формування лісів комунальної і приватної власності, а також лісів, що знаходитимуться у спільній власності на даному етапі можливе лише за рахунок державного лісового фонду. Реальні повноваження щодо розпорядження ним мають Кабінет Міністрів і місцеві адміністрації. От тільки як вони ними скористаються? На нашу думку, базою для формування лісів комунальної і приватної власності, повинні стати ліси місцевого значення (див. вище), тобто ліси сільськогосподарських підприємств і населених пунктів.

ЗК обмежив приватне лісове володіння замкненим контуром загальною площею не більше 5 гектарів. Чим обґрунтоване дане обмеження? Скільки в лісовому фонді України лісових ділянок йому відповідних? Що робити, якщо площа ділянки виявиться рівною 6 чи 10 гектарам? Чи можна збільшити площу лісового наділу, у випадку якщо фермерське господарство утвориться шляхом об'єднання земельних паїв декількох членів родини? І без того величезне число питань примножив черговий Указ Президента (№92/2002), спрямований на підвищення ефективності використання земель лісового фонду шляхом розділу лісів колишніх колективних господарств між колишніми їх членами. Мова в ньому йде про приватизацію лісів, що раніше знаходилися в безстроковому користуванні колективних сільськогосподарських підприємств у гірських регіонах, причому всіх лісів, а не окремих замкнутих лісових ділянок малої площі. Таким чином, перегляд положень нового ЗК уже почався. Чим він закінчиться, прогнозувати не беремося. Лише зазначимо, що для підвищення ефективності лісового господарства слід не дробити, а укрупнювати лісову власність.

Тимчасове користування й оренда. Діючий ЛК формально визнає, що ліс представляє собою нерозривну єдність землі, лісової флори і фауни, але не розглядає його як майно. Тому в ньому не знайшлося місця термінам, що описують майнові відносини: купівля, продаж, спадок, обмін, застава, дарування і т.п. Замість них було використане поняття «тимчасового користування», у формі короткострокової або довгострокової оренди земельних ділянок лісового фонду. Оренда це тип відносин, при якому майно надається у тимчасове користування, використовується, а потім повертається власнику. Цілком логічно виглядає надання лісового фонду в оренду для ведення мисливського господарства, розвитку туризму, розведення і заготівлі лікарських рослин, ведення лісового господарства. Однак річна оренда ділянки

стиглого лісу для проведення рубки головного користування виглядає, так само дивно, як і оренда череди бичків з метою наступного забою. Подібна угода в ринковому світі, називається не тимчасовим користуванням чи орендою, а продажем лісу на корені.

Після того як земля визнана майном, а зростаючий деревостан - її складовою частиною чи приналежністю, з'явилася можливість звільнити лісове законодавство від атаків радянських і перебудовчих часів, і назвати речі своїми іменами. Новий Кодекс повинен передбачити можливість майнових угод, об'єктом яких можуть бути, як ділянки лісового фонду, так і окремі види лісових ресурсів, що знаходяться на цих ділянках.

Спеціальне і загальне користування лісовими ресурсами. Вказані поняття вперше з'явилися в ЗОНПС, і одержали розвиток у ЛК і ЗРС. Основні відмінності спеціального користування від загального зводяться до наступного: по-перше, воно здійснюється у виробничих, комерційних чи наукових цілях; по-друге, можливе лише за наявності відповідного дозволу; по-третє, в більшості випадків є платним. До спеціального користування відноситься заготівля деревини під час рубок головного користування, заготівля живиці, сіна, випас худоби, а також збір всіх інших дарів лісу, з метою одержання прибутку від їхньої реалізації в натуральному чи переробленому вигляді. У порядку загального користування не можна заготовлювати деревину, живицю, сіно і випасати худобу. Збір всіх інших продуктів лісу можливий, але лише для особистого користування. Загальне користування лісовими ресурсами безкоштовне і не вимагає наявності дозволів.

Добре відомо, що деревина заготовлюється не тільки при головному користуванні, але й при проведенні рубок догляду, санітарних, лісовідновних і інших рубок. До якого виду користування відноситься ці види діяльності? Відповідь парадоксальна, - заготівля деревини окрім рубок головного користування, згідно діючого ЛК, взагалі не вважається користуванням лісовими ресурсами. Оцінюючи цей факт, варто звернути увагу на наступне:

- згідно того ж ЛК, деревина, що заготовлена не в процесі рубок головного користування, є лісовим ресурсом місцевого значення. Як можна використовувати лісовий ресурс, не беручи участі ні в спеціальному, ні в загальному користуванні лісовими ресурсами?
- у ході рубок головного користування в Україні заготовлюється менше деревини, ніж при інших видах рубок. Приміром, у 2000 році при головному (спеціальному) користуванні заготовлено 5 млн. 180 тис. кбм (46%), а при інших видах рубок (не лісокористування) 6 млн. 100 тис. кбм (54%) ліквідної деревини;
- деревина, що заготовлена поза рубками головного користування, повсюди використовується у виробничих і комерційних цілях, - продається в круглому й обробленому вигляді, як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках;
- для проведення довільних рубок потрібно одержання спеціального дозволу.

Не треба мати фахової освіти, щоб зрозуміти, що будь-яка заготівля деревини, що надалі використовуватиметься в тих чи інших цілях, є лісокористуванням. У цьому зв'язку, положення діючих законів, що стосуються спеціального і загального користування лісовими ресурсами вимагають перегляду.

Рубки, пов'язані з веденням лісового господарства. У кожному підручнику лісівництва можна прочитати про те, що користування лісом буває головним, проміжним і побічним. При проведенні рубок головного і проміжного користування заготовлюється деревина. Розробники ЛК України внесли свій внесок у теорію, узаконивши положення про те, що заготівля деревини при всіх рубках, окрім головних, лісокористуванням не є. Слідуючи такій логіці, зберегти за цими рубками назву рубок проміжного користування було неможливо: адже за даної схеми

важко доводити, що заготівля деревини при проміжному користуванні до використання лісових ресурсів не відноситься. У цьому зв'язку в ЛК України з'явилися «рубки, пов'язані з веденням лісового господарства», що увібрали в себе усі види рубок, що раніше відносилися до рубок проміжного користування.

Нова класифікація побічно свідчить про те, що рубки головного користування з лісовим господарством не зв'язані. Як результат, багатьом стало «...зовсім зрозуміло, що придбання лісосічного фонду і розробку лісосік повинен здійснювати суб'єкт підприємницької діяльності, що не має відношення до лісового господарства » (А. Бобко «У лісі законодавчих парадоксів», «Дзеркало тижня» №50, 28.12.2001). Цілком реальною стала загроза позбавлення державних лісових підприємств права на лісозаготівлю і повторення російського варіанту реформування, а точніше розвалу, державного лісового господарства.

Варто зазначити, що відокремлення лісового господарства від лісозаготівель і віднесення останніх до лісопромислової діяльності, це атавізм часів упровадження госпрозрахунку в планову радянську економіку. В усьому світі визнано, що цикл вирощування лісу єдиний і не подільний. Він природно містить у собі етап збору врожаю, точно так як окремий цикл вирощування будь-якої продукції рослинництва. Доречно нагадати, що згідно міжнародної класифікації видів господарської діяльності, яка прийнята Україною, лісозаготівля є елементом лісового господарства.

Приведені докази загалом свідчать про те, що термін «рубки, пов'язані з веденням лісового господарства» навряд чи можна визнати вдалим. На нашу думку, у новій редакції ЛК краще від нього відмовитися і повернутися до перевірених часом понять.

Узагальнюючи короткий огляд ключових термінів Лісового кодексу слід зауважити, що процес зміни законодавства є перманентним, і зазвичай починається із ревізії базових понять. Приміром, більшість колишніх соціалістичних країн, що досягли прогресу на шляху ринкових реформ, встигли за останній час оновити законодавство, у тому числі лісове, два-три рази. Тому тільки відкрите обговорення проблем, що стосуються удосконалення лісового законодавства, інституціональної структури і економіки лісового господарства, дозволить відповісти на питання: якого прогресу ми чекаємо в лісовому секторі України?