

УДК 349.6:630 (477)

**Юлія Ковейно,**старший викладач кафедри права та публічного адміністрування  
Маріупольського державного університету

## ПРАВОВА ОСНОВА ВИКОРИСТАННЯ ЛІСІВ

У статті розглянуто та проаналізовано закони, підзаконні нормативно-правові акти, в тому числі відомчі акти, які становлять правову основу використання лісів, зазначено недоліки правової основи, зокрема невизначеність окремих ключових термінів, недостатність регулювання окремих відносин, неузгодженість та запропоновано шляхи їх усунення.

**Ключові слова:** правова основа, використання лісів, закони, підзаконні нормативно-правові акти, відомчі акти, договір.

**Постановка проблеми.** Для задоволення власних потреб людини і для здійснення господарської діяльності велике значення мають ліси. Стан лісів значною мірою визначається організацією їх використання. Ефективність та раціональність використання лісів залежить насамперед від правової основи.

Правову основу використання лісів становлять Конституція України [1], закони, підзаконні нормативно-правові акти, в тому числі відомчі акти, а також угоди або договори. Центральне місце в правовій основі займає Лісовий кодекс України (далі – ЛК України) [2], яким урегульовано основні питання використання лісів, однак до недоліків правової основи можна віднести невизначеність окремих ключових термінів, недостатність регулювання окремих відносин, неузгодженість тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальним питанням та проблемам щодо правових засад використання лісів приділяли увагу такі науковці: М. М. Заверюха [3], Н. Р. Кобецька [4], Д. М. Мікулін [5], І. С. Сьюва [6] та інші, але залишаються питання, що потребують подальшого дослідження.

**Метою статті** є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення правової основи використання лісів.

**Виклад основного матеріалу.** Правова основа у сфері використання лісів ґрунтується на Конституції України: зокрема, це ст. 13, якою передбачено невід'ємне право на використання природних ресурсів, у тому числі лісів, окреслено суб'єктний склад та загальні засади використання.

Наступним нормативно-правовим актом є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який є базовим актом, що встановлює основні положення щодо регулювання використання природних ресурсів, які рівною мірою стосуються використання лісів. Вищевказаним актом закріплено розмежування видів використання природних ресурсів на загальне та спеціальне (ст. 38), основні принципи використання природних ресурсів (ст. 3), об'єктний та суб'єктний склад, правовий режим використання природних ресурсів, а також передбачено відповідальність за порушення

законодавства під час використання природних ресурсів (ст. 68) [7].

Основним нормативно-правовим актом є ЛК України в редакції Закону України від 08.02.2006. ЛК України визначає правову основу використання, охорони та захисту лісів. Ним визначено загальні положення (розділ 1), права на ліси, зокрема право власності та право користування (розділ 2), питання щодо державного регулювання та управління у сфері лісових відносин (розділ 3), функціонального поділу лісів (розділ 4, гл. 6), державного лісового кадастру та обліку лісів (розділ 4, гл. 9), моніторингу лісів (розділ 4, гл. 10), відтворення лісів (розділ 5, гл. 14), заходів підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів та збереження біорізноманіття в лісах (розділ 5, гл. 15), охорони і захисту лісів (розділ 5, гл. 16), контролю за використанням, охороною, відтворенням та захистом лісів (розділ 5, гл. 17), фінансування заходів з підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів, їх охорони, захисту і відтворення (розділ 5, гл. 18), економічного стимулювання заходів щодо розширеного відтворення лісів (розділ 5, гл. 19), особливості охорони, захисту, використання та відтворення лісів на окремих категоріях земель (розділ 5, гл. 19); передбачено відповідальність за порушення лісового законодавства (розділ 6).

Разом із тим окремі положення ЛК України потребують уточнення чи конкретизації, зокрема щодо: визначення використання лісів, успадкування лісів, порядок здійснення лісових сервітутів, істотні умови, форма та порядок укладання договору довгострокового тимчасового користування лісами та ін. Так, ЛК України передбачено здійснення лісових сервітутів як прав на обмежене платне або безплатне користування чужою земельною ділянкою з урахуванням забезпечення вільного перебування громадян в лісах державної та комунальної форми власності (ст. 23), проте відсутній порядок встановлення таких сервітутів, зокрема, щодо підстав, оплатності, строків, форми (письмова, усна), що виступає перешкодою їх здійснення.

Статтею 18 ЛК України передбачено тимчасове користування лісами, вказано види, об'єкти, щодо яких здійснюється користування, окреслено коло суб'єктів, проте відсутнє визначення

суб'єктів довгострокового тимчасового користування лісами державної та комунальної форми власності. Також відсутнє положення про те, що Примірний договір довгострокового тимчасового користування лісами затверджується центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства (Міністерство аграрної політики та продовольства України), не вказано умови, форму договору, а також не врегульовано питання щодо здійснення довгострокового тимчасового користування лісами за наявності двох та більше потенційних лісокористувачів. Потребує конкретизації ч. 4 ст. 18 ЛК України щодо визначення суб'єктів довгострокового тимчасового користування лісами державної та комунальної форми власності, з якими укладається угода, а також стосовно умов та форми договору. Щодо врегулювання питань здійснення довгострокового тимчасового користування за наявності двох та більше потенційних лісокористувачів можливим варіантом є проведення конкурсного відбору серед потенційних лісокористувачів з урегулюванням процедури конкурсного відбору підзаконним нормативно-правовим актом.

Ще одним нормативно-правовим актом, який входить до зазначеної правової основи використання лісів, є Земельний кодекс України, в якому урегульовано правовий режим земель, вкритих лісовою рослинністю, віднесених до земель лісогосподарського призначення (глава 11) [8]. Статтею 56 Земельного кодексу України передбачено можливість отримання безоплатно або за плату у власність замкнену земельну ділянку лісогосподарського призначення до 5 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств, проте не передбачено можливості збільшення площі таких ділянок, що потребує узгодження з ЛК України. Зокрема, необхідно узгодити положення ЗК України з ЛК України щодо успадкування лісів згідно із законом як підстави отримання у власність земель лісогосподарського призначення при реалізації можливості збільшення площі замкнених лісових ділянок у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств більш ніж 5 гектарів, що передбачено ЛК України (ст. 12 ЛК), оскільки така можливість не передбачена нормами ЗК України.

У правовій основі використання лісів певне місце займають постанови Кабінету Міністрів України. Серед них Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 724, якою затверджено Правила поліпшення якісного складу лісів [9]. Ці Правила визначають основні вимоги до здійснення лісогосподарських заходів, спрямованих на підвищення стійкості та продуктивності деревостанів, збереження біорізноманіття лісів, їх оздоровлення і посилення захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій шляхом проведення рубок формування і оздоровлення лісів. Однак є певні прогалини в регулюванні лісогосподарських заходів. Так, п. 5 вищевказаних правил передбачено, що особливості проведення рубок формування і оздоровлення лісів залежно від їх цільового призначення, по-

родного складу насаджень, а також лісорослинних умов визначаються в інструкції з проведення рубок формування і оздоровлення лісів, що затверджується Мінагрополітики за поданням Держлісагентства, погодженим з Мінприроди, але натепер інструкцію не прийнято.

Заслугує на увагу також Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761, якою затверджено Порядок спеціального використання лісових ресурсів [10]. Цей Порядок визначає умови і механізм заготівлі деревини під час проведення рубок головного користування, другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та використання корисних властивостей лісів. Порядком регулюється правовий режим використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт. Вищевказані правила стосуються правової основи використання лісів зважаючи на те, що стан, якість лісу та збереження залежить від порядку використання лісових ресурсів.

Не менш важливою є Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 848, якою затверджено Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів [11]. Цим порядком передбачено мету ведення державного лісового кадастру та обліку лісів, що включає забезпечення ефективної організації охорони і захисту лісів, їх раціонального використання та відтворення, здійснення постійного контролю за якісними і кількісними змінами в лісовому фонді України. У Порядку визначено, що Державний лісовий кадастр та облік лісів ведеться Держлісагентством за єдиною для всіх лісів системою за рахунок коштів державного бюджету. Порядком передбачено призначення Державного лісового кадастру для забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ, організацій і громадян достовірною та об'єктивною інформацією щодо природного, господарського стану та правового режиму використання лісового фонду України. Крім того, відповідно до Порядку Державний лісовий кадастр включає системні відомості про розподіл лісового фонду між власниками лісів і постійними лісокористувачами, поділ усіх лісів за категоріями залежно від виконуваних ними основних функцій, грошову оцінку та інші дані, що характеризують кількісний і якісний стан лісів. Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів містить інформацію щодо складу документації з ведення кадастру та обліку лісів, яка включає поняття первинного обліку лісів. Так, згідно з п. 4 вказаного Порядку документація кадастру ведеться на основі даних державного земельного кадастру, матеріалів лісовпорядкування, інвентаризації, обстежень та первинного обліку лісів окремо за власниками лісів і постійними лісокористувачами на підставі документів, визначених статтею 52 ЛК України, однак ЛК України не оперує поняттям первинного обліку лісів.

На виконання Порядку прийнято Інструкцію про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів, яка за-

тверджена наказом Державного комітету лісового господарства України (зараз – Державне агентство лісових ресурсів) від 01.10.2010 № 298 [12]. Однак у п. 3 Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів зазначено, що склад документації кадастру і первинного обліку лісів, порядок її ведення затверджуються Мінагрополітики за поданням Держлісагентства, погодженим з Мінприроди. Цією Інструкцією затверджено склад документації державного лісового кадастру і первинного обліку лісів, порядок та єдині вимоги до постійних лісокористувачів та власників лісів (підприємств, організацій і окремих громадян) з її ведення. Також в Інструкції зазначено, що одним з основних джерел інформації, яка використовується під час складання документації державного лісового кадастру, є документація державного лісового кадастру, складена під час проведення попереднього державного обліку лісів, таблиці класів віку, а також інформація щодо характеристики кожної лісової ділянки із таксаційної бази даних, створеної державною лісовпорядною організацією і постійно підтримуваної в актуалізованому стані поряд із даними державного земельного кадастру та документів первинного обліку лісів, який ведеться за формами державного лісового кадастру № 1 (без заповнення графі 13) і № 2 (без заповнення граф 16-17).

У процесі аналізу нормативно-правових актів з ведення державного лісового кадастру та обліку лісів простежується певна неузгодженість підзаконних актів з ЛК України, що потребує уточнення та конкретизації. У підзаконних нормативно-правових актах ідеться про наявність первинного, попереднього та чергового державного обліку лісів, про що відсутня інформація у ЛК України. Одним із варіантів вирішення цього питання є узгодження та уточнення понять первинного, попереднього та чергового державного обліку лісів, документів первинного обліку лісів з ЛК України.

Ще одним документом, який стосується лісів, є наказ Державного агентства лісових ресурсів від 26.05.2011 № 196, яким встановлено Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Державному агентстві лісових ресурсів України [13]. Так, до такої інформації згідно з п. 3.5. цього наказу віднесено документацію державного лісового кадастру на рівні обласних управлінь лісового та мисливського господарства, області, держави. З цим не можна погодитись, адже це суперечить нормам ст. 50 ЛК України, де вказано, що призначенням державного лісового кадастру є забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ, організацій і громадян достовірною та об'єктивною інформацією щодо природного, господарського стану та правового режиму використання лісового фонду України.

Ще одним нормативно-правовим актом, який стосується цієї сфери, є наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 14.08.2012 № 502, яким затверджено Правила використання корисних властивостей

лісів [14]. Правила встановлюють норми і вимоги щодо використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт. Разом із тим потребує уточнення п. 2.7, де йдеться про умови, які є підставою для визначення строків надання у довгострокове тимчасове користування лісів та розмірів лісових ділянок, що виділяються у тимчасове користування. Умовою є наявність реальної можливості тимчасового користувача для ефективного використання лісів (наявність необхідних фінансових та матеріальних ресурсів, кваліфікованих кадрів, господарських можливостей тощо), проте відсутня конкретизація щодо порядку та механізму визначення саме реальної можливості потенційних лісокористувачів.

Певне місце в правовій основі використання лісів займають нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій чи відповідні акти інших уповноважених органів, що визначають порядок прийняття рішень місцевими органами. Так, аналізуючи рішення деяких обласних державних адміністрацій про виділення лісових ділянок у довгострокове тимчасове користування, варто звернути увагу на їх різне змістове наповнення. Так, аналіз розпорядження голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації про виділення лісової ділянки в тимчасове користування від 26.06.2017 № 359 [15] та розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації про виділення лісової ділянки у довгострокове тимчасове користування лісами громадянці Дем'яновій Є. М. від 08.02.2017 № 128 [16] простежуються відмінності, перш за все, у підставах виділення лісової ділянки. У розпорядженні голови Донецької обласної державної адміністрації не вказано як підставу виділення протокол засідання комісії з розгляду документів щодо виділення лісових ділянок у тимчасове користування. Обидва розпорядження не містять обґрунтованих висновків щодо строків, на які виділяються лісові ділянки у довгострокове тимчасове користування. Положення щодо зобов'язань лісокористувача відсутні у розпорядженні голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації. З метою запобігання необґрунтованій відмові у виділенні лісової ділянки та виникненню корупційних ризиків необхідно уточнення порядку, умов та підстав виділення лісової ділянки. Одним із варіантів вирішення цього питання пропонується затвердження на урядовому рівні порядку прийняття рішення відповідно органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування про виділення лісової ділянки державної та комунальної власності у довгострокове тимчасове користування. Прийняття Порядку вирішило б нерегульовані питання: встановлення чіткого порядку виділення лісової ділянки з визначенням стадій, умов надання лісової ділянки з обґрунтуванням наявної реальної можливості у потенційного лісокористувача для ефективного використання лісів, підстав для відмови у наданні лісової ділянки та анулювання прийнятого рішення. Проект регуляторного акта вже було розроблено у 2014 році, він

є на сайті Державного агентства лісових ресурсів [17]. Початковою стадією прийняття рішення пропонується вважати створення відповідних комісій для оцінки реальних можливостей потенційних лісокористувачів, проведення державної екологічної експертизи, що передуватиме прийняттю рішення стосовно виділення лісової ділянки.

### Висновки

Таким чином, пропонуються такі напрями вдосконалення правової основи використання лісів:

- на рівні Закону – узгодження положень ЗК України з ЛК України щодо успадкування лісів, конкретизація порядку здійснення лісових сервітутів, істотних умов та порядку укладання договору довгострокового тимчасового користування лісами; визначення суб'єктів довгострокового тимчасового користування лісами державної та комунальної форми власності, з якими укладається угода; врегулювання питань здійснення довгострокового тимчасового користування за наявності двох та більше потенційних лісокористувачів;

- на рівні підзаконних нормативно-правових актів необхідно вирішити такі питання: уточнення порядку та механізму визначення реальної можливості потенційних лісокористувачів щодо здійснення довгострокового тимчасового лісокористування; затвердження порядку прийняття рішення відповідно органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування про виділення лісової ділянки державної та комунальної власності у довгострокове тимчасове користування

Крім того, подальші дослідження можуть бути присвячені таким питанням, як: умови та форма договорів довгострокового тимчасового користування лісами; державний лісовий кадастр та облік лісів; відповідальність за порушення законодавства щодо використання лісів; правове регулювання проведення рубок формування та оздоровлення лісів.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Лісовий кодекс : Закон України від 21.01.1994 № 3852-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
3. Заверюха М. М. Правове регулювання використання та охорони лісів за лісовим та земельним законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Марина Михайлівна Заверюха. – К., 2017. – 225 с.
4. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Надія Романівна Кобецька. – К., 2016. – 424 с.
5. Мікулін Д. М. Правове регулювання довгострокового тимчасового користування лісами : дис.

... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Денис Миколайович Мікулін. – Х., 2016. – 222 с.

6. Сюйва І. С. Правове регулювання використання лісових ресурсів у сільському господарстві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Ірина Сергіївна Сюйва. – К., 2017. – 187 с.

7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

8. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

9. Правила поліпшення якісного складу лісів : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 724 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1478.

10. Порядок спеціального використання лісових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1550.

11. Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 848 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 46. – Ст. 1885.

12. Інструкція про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів : Наказ Державного комітету лісового господарства України від 01.10.2010 № 298 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 100. – Ст. 3581.

13. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Державному агентстві лісових ресурсів України : Наказ Державного агентства лісових ресурсів України від 26 травня 2011 № 196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=82020](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=82020).

14. Правила використання корисних властивостей лісів : Наказ міністерства аграрної політики та продовольства України від 14.08.2012 № 502 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 69. – Ст. 2834.

15. Про виділення лісової ділянки у тимчасове користування : Розпорядження голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 26.06.2017 № 359 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.if.gov.ua/files/uploads/359\\_i.pdf](http://www.if.gov.ua/files/uploads/359_i.pdf).

16. Про виділення лісової ділянки у довгострокове тимчасове користування лісами громадянці Дем'яновій Є.М. : розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації від 08.02.2017 № 128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dn.gov.ua/rozporjadzhennya-golovy-oda-vid-08-02-2017-128-pro-vydilennya-lisovoyi-dilyanky-v-dovgostrokove-tymchasove-korystuvannya-lisamy-gromadyantsi-dem-yanovij-ye-m/>.

17. Про затвердження Порядку видачі рішення про виділення лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дублікату, анулювання зазначеного рішення : проект постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=113375&cat\\_id=104547](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=113375&cat_id=104547).

*В статье рассмотрены и проанализированы законы, подзаконные нормативно-правовые акты, в том числе ведомственные акты, которые составляют правовую основу использования лесов, указаны недостатки правовой основы, в частности неопределенность отдельных ключевых терминов, недостаточность регулирования отдельных отношений, несогласованность, и предложены пути их устранения.*

**Ключевые слова:** правовая основа, использование лесов, законы, подзаконные нормативно-правовые акты, ведомственные акты, договор.

*The article reviews and analyzes laws, by-laws, including departmental acts that form the legal basis for the use of forests, specifies the shortcomings of the legal framework, in particular, the uncertainty of individual key terms, the insufficiency of regulation of individual relations, inconsistencies and suggested ways to eliminate them.*

**Key words:** legal basis, use of forests, laws, subordinate legal acts, departmental acts, contract.

