



І.О. Костяшкін\*

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ЗАГАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ГРОМАДЯН НА ЗЕМЛЯХ ЛІСОВОГО ФОНДУ

Право загального землекористування громадян є передумовою загальнодоступного використання інших природних ресурсів, на нашу думку, такий зв'язок є зворотним, оскільки земля виступає базовим природним ресурсом. Використання земель лісового фонду громадянами без дотримання спеціальних процедур, на законодавчому рівні фактично обумовлено положеннями Лісового кодексу України, що визначають порядок загального користування відповідними природними ресурсами. Однак, право загального використання тих чи інших земельних ділянок, як і земель лісового фонду в цілому на наш погляд потребує окремого аналізу, що і є предметом запропонованого дослідження.

У літературі про необхідність відповідних досліджень йшлося в роботах: В.І. Андрейцева<sup>1</sup>, А.Г. Бобкова<sup>2</sup>, В.І. Семчика<sup>3</sup>. Ці розвідки стосувались визначення правового режиму земель, або ж окремих аспектів права загального природокористування. Слід приділити більше уваги правовому забезпеченню реалізації права загального землекористування і виробити науково обґрунтовані критерії використання земель лісового фонду.

Згідно зі ст. 48 Лісового кодексу України використання лісових ресурсів здійснюється в порядку загального та спеціального використання. При цьому в порядку загального використання лісових ресурсів громадяни мають право вільно перебувати в лісах, ... брати участь у культурно-оздоровчих, туристичних та спортивних заходах.

Такий підхід дає підстави більш детально зупинитись на визначенні поняття "ліс" та використанні земель лісового фонду при реалізації громадянами права загального лісокористування. За діючим ЛК України, ліс — це 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. Ліс, у даному випадку, розглядається як певна біологічно взаємопов'язана сукупність, до того ж, елементи даної сукупності впливають один на одного і на навколишнє середовище. Позиція законодавця щодо входження земель до складу лісу критикується на доктринальному рівні<sup>4</sup>. Професор А.П. Гетьман обґрунтовано доводить необхідність уніфікації поняття "ліс" шляхом вилучення із його змісту таких об'єктів природи, як земля, тварини, мікроорганізми, інші природні компоненти, що дозволить удосконалити правозастосовчу діяльність, правове регулювання у галузі використання, відтворення рослинного світу, а також привести термінологію Лісового кодексу України у відповідність до змісту термінологічного апарату, що використовується Законом України "Про рослинний світ"<sup>5</sup>. Існують також погляди і в підтримку законодавчого підходу. Так,

© Костяшкін І.О., 2006

\* старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Хмельницького університету управління та права

<sup>1</sup> Див.: Андрейцев В.І. Конституційно-правові імперативи використання власності на землю // Столиця. — 2004. — № 24 (527). — 11-17 червня.

<sup>2</sup> Див.: Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности: Дис... докт. юрид. наук: 12.00.06; 12.00.04 / Донецкий нац. ун-тет ІЭПИ НАН Украины. — К., 2001. — С. 154.

<sup>3</sup> Див.: Земельне право: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулича. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2001. — С. 371.

<sup>4</sup> Див.: Краснова М.І. Правовий режим використання, відтворення, захисту та охорони лісів // Екологічне право: Особлива частина / За ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева. — К.: Істина, 2001. — С. 367. Краснов Н.И. Новое советское лесное законодательство // Советское государство и право. — 1978. — № 7. — С. 37-42.

<sup>5</sup> Див.: Гетьман А.П. Проблеми кодифікації законодавства про рослинний світ: деякі міркування (коментар до Закону України "Про рослинний світ") // Вісник Академії правових наук України. -1999. — № 3 (18). — С. 107.



Л.І. Дембо розглядає ліс у поєднанні із землею, висловлюючи твердження, що “з правової сторони, лісом вважається та частина єдиного земельного фонду, яка виділена в самостійний лісовий фонд і представляє собою земельну територію, на якій росте ліс, яка призначена для вирощування деревини та для потреб лісового господарства”<sup>6</sup>.

Юридичне визначення лісу також пов’язане з формуванням лісового фонду України. Його, зокрема, утворюють усі ліси на території України, а також землі, призначені для вирощування лісів, та землі, необхідні для потреб лісового господарства. Дерева (інша рослинність) у лісах визнаються об’єктами права власності і об’єктами самостійного регулювання лише до тих пір, поки вони ростуть на землі, допоки зберігається біологічний зв’язок між деревами і зеленою рослинністю, з одного боку, і землею, з іншого<sup>7</sup>. Зрубані дерева не є частиною лісу, а являють собою самостійний об’єкт права власності — деревину<sup>8</sup>. У межах нашого дослідження важливим є взаємозв’язок між використанням лісових ресурсів та земельних ділянок, що виступають умовою існування та розвитку таких ресурсів.

Правовий режим земель лісового фонду, на думку деяких вчених, розглядається у комплексі з правовим режимом лісових відносин, які в сукупності можна називати земельно-лісовими відносинами, що виступають єдиним комплексним об’єктом правового регулювання<sup>9</sup>. Комплексний характер земельно-лісових відносин обумовлений специфікою призначення землі у процесі створення і використання лісових ресурсів, які мають властиве лише їм призначення і здійснюють спеціальні властиві їм функції. Виділення земель лісового фонду обумовлене використанням розташованих тут лісових ресурсів, що визначає особливості правового режиму відповідних земель.

Розрізняють лісові землі, вкриті лісовою (деречною і чагарниковою) рослинністю, не вкриті лісовою рослинністю, які підлягають залісенню (зруби, згарища, рідколісся, пустирі та інші), зайняті лісовими шляхами, просіками, протипожежними розривами тощо; нелісові: зайняті спорудами, пов’язаними з веденням лісового господарства, трасами ліній електропередач, підземними комунікаціями тощо; зайняті сільськогосподарськими угіддями (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища), надані для потреб лісового господарства; зайняті болотами і водоймами в межах земельних ділянок лісового фонду, наданих для потреб лісового господарства.

Як видно із складу земель лісового фонду, їх правовий режим безпосередньо взаємопов’язаний із цільовим раціональним використанням та охороною лісових ресурсів. Більше того, ЛК України, як уже зазначалось, відносить до складу лісів відповідну сукупність земель, тому право вільно перебувати в лісах є законодавчим закріпленням права загального використання земель лісового фонду. Адже неможливо здійснювати право лісокористування не використовуючи землі лісового фонду як просторовий базис<sup>10</sup>.

Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцем розташування виконують переважно екологічні (водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні), естетичні, виховні та інші функції, мають обмежене експлуатаційне значення і підлягають державному обліку та охороні (ст. 3 ЛК України)<sup>11</sup>.

Рекреаційне розуміння лісу полягає у тому, що ліси внаслідок рекреаційних властивостей відновлюють і змінюють здоров’я людей<sup>12</sup>. Внаслідок розвитку рекреаційні ліси, зберігаючи

<sup>6</sup> Дембо Л.І. Правовой режим лесов. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1951. — С. 10-11.

<sup>7</sup> Див.: Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для юридических вузов. — 6-е изд., испр. и доп. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 279.

<sup>8</sup> Див.: Мунтян В.Л. Правовая охрана природы в УРСР. — К., 1982. — С. 149-150.

<sup>9</sup> Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В.І. Семчика. — К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. — С. 157.

<sup>10</sup> Див.: Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. — М.: Юристъ, 2002. — С. 186.

<sup>11</sup> Див.: Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. // ВВР. — 1994. — № 17.

<sup>12</sup> Див.: Рекреационное лесопользование в СССР. — М.: Наука, 1983. — С. 5-17; Рекреационное использование территорий и охрана лесов / В.Б. Нефёдова, Е.Д. Смирнова, В.П. Чижова, Л.Г. Швидченко. — М.: Лесная промышленность, 1980. — С. 6-8.



властивості продуцентів деревної сировини і побічних ресурсів, набувають нових властивостей джерела рекреаційних послуг, тобто перетворюються в соціально-економічну категорію, пов'язану зі створенням рекреаційних благ. Р.І. Хайбеков, аналізуючи рекреаційне користування лісом, як основні рекреаційні фонди розуміє ділянки єдиного державного лісового фонду, які призначені для відпочинку населення, благоустрою та культурно-побутового обслуговування відпочиваючих<sup>13</sup>. С.А. Генсірук, М.С. Нижник, Р.Р. Возняк відмічають, що всі ліси, які придатні організації в них відпочинку і оздоровлення населення, є рекреаційними, використання яких обумовлене наявністю унікальних природних комплексів із мальовничими ландшафтами, багатим рослинним і тваринним світом, значною кількістю водойм, мінеральних, лікувальних джерел, а також впливом цілого ряду соціально-економічних і медично-біологічних факторів<sup>14</sup>.

Реалізація права загального землекористування на землях лісового фонду в значній мірі обумовлена рекреаційними оздоровчими, естетичними, пізнавальними властивостями лісів та закріплена в ст. 49 ЛК України, згідно якої громадяни мають право вільно перебувати в лісах. Більше того, коли мова йде про користування лісом для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт, Лісовий кодекс у Главі 11 передбачає використання саме **земельних** ділянок лісового фонду. Отже, право загального використання лісу для задоволення вище вказаних потреб, в свою чергу, є похідним від права загального використання земельних ділянок лісового фонду. І навпаки, реалізація права загального використання земель лісового фонду значною мірою зумовлена наявністю відповідної лісової рослинності.

Російським законодавством відповідне право певною мірою, закріплене у вигляді публічного сервітуту<sup>15</sup>. Так відповідно ст. 23 Земельного кодексу Російської Федерації "публічні сервітуту можуть встановлюватися для використання земельної ділянки з метою полювання, збору дикорослих рослин у встановлений термін і в установленням порядку"<sup>16</sup>.

Недоліком чинного законодавства відсутність належної правової регламентації загального землекористування, про яке в ряді випадків можна лише здогадуватись. Так, ст. 75 ЛК України встановлює, що користування земельними ділянками лісового фонду в культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілях здійснюється з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів та з урахуванням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. Об'єктом користування, в даному випадку виступає земельна ділянка. Виходячи з положень ЛК України щодо рекреаційної функції лісів та можливості вільно в них перебувати, на підставі Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", такий вид землекористування в повній мірі можна віднести як до загального, так і до спеціального землекористування.

Водночас норм, які б регламентували право загального користування такими ділянками, лісовий кодекс не містить. Натомість ст. 74 ЛК України передбачено, що право на тимчасове користування земельними ділянками лісового фонду для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт надається юридичним і фізичним особам відповідними місцевими радами за погодженням із постійними лісокористувачами. Обмеження строку та дозвільний порядок не дають підстав говорити про здійснення загального землекористування. Вважаю, що така позиція продиктована відсутністю регламентації загального землекористування в ЗК України. Ця ситуація зумовлює необхідність розмежування загального та спеціального землекористування для задоволення вищезгаданих потреб.

<sup>13</sup> Хайбеков Р.И. Планирование рекреационного лесопользования // Лесное хозяйство. — 1983. — № 2. — С. 8.

<sup>14</sup> Генсірук С.А., Нижник М.С., Возняк Р.Р. Рекреационное использование лесов. — К.: Урожай, 1987. — С. 26.

<sup>15</sup> Крассов О.И. Земельное право: Учебник. — М.: Юристъ, 2000. — С. 483.

<sup>16</sup> Див.: Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. — М.: Юристъ, 2002. — С. 186.



Якщо право спеціального землекористування передбачає надання конкретній особі певної земельної ділянки на підставі спеціальних дозволів за плату для виробничої та іншої діяльності, то право загального землекористування, як зазначалось вище, відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” здійснюється для задоволення пізнавальних, естетичних, освітніх, наукових, рекреаційних, оздоровчих та інших потреб безоплатно без закріплення земельної ділянки за таким користувачем чи одержання певних дозволів, за винятком обмежень передбачених законодавством України.

На відміну від порядку виділення земельної ділянки в користування на підставі договору чи адміністративного акту для здійснення права загального землекористування не вимагається дозвіл. Однак, громадяни повинні дотримуватись ряду встановлених вимог із метою охорони як лісових ресурсів так і земель лісового фонду. Так забороняється збір та заготівля громадянами рослин та грибів, види яких занесені в Червону книгу України. Громадяни зобов'язані виконувати вимоги пожежної безпеки у лісах, користуватися лісовими ресурсами у строки, встановлені державними лісгосподарськими органами, і способами, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів, не допускати пошкодження чи вирубки дерев та чагарників, засмічення лісів.

Оскільки право загального лісоземлекористування поширюється на лісовий фонд (ст. 49 ЛК України), то і до об'єктів права загального землекористування можна віднести відповідну категорію земель<sup>17</sup>. Об'єктом реалізації права загального землекористування виступають земельні ділянки, що утворюють лісові угіддя та інші земельні ділянки лісового фонду. Вказані земельні ділянки хоч і передані постійним та тимчасовим користувачам (у постійному користуванні підприємств, що належать до сфери управління Держкомлісгоспу, перебуває 66 % земель лісового фонду, Мінагрополітики відповідно — 26,4 %, Міноборони — 2,2 %, МНС — 1,6 %, Мінекоресурсів — 0,8 % та ще 3 % — в інших лісоземлекористувачів<sup>18</sup>), однак можуть вільно використовуватись громадянами<sup>19</sup> на праві загального землекористування, що виступає необхідною умовою використання громадянами лісових ресурсів.

У межах лісового фонду можуть виділятися земельні ділянки рекреаційного призначення та природо-заповідного фонду, використання здійснюється яких, на праві загального землекористування. Так, відповідно до Порядку поділу лісів на групи, віднесення їх до категорій захисності та виділення особливо захисних земельних ділянок лісового фонду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 року<sup>20</sup>, територія приміських лісів поділяється на три основних частини: паркову, лісопаркову та лісгосподарську. Перша та друга частини призначені для найбільш інтенсивного відвідування громадянами, цьому ж підпорядковується і господарська діяльність на цих територіях: формування декоративних деревостанів, благоустрою території, формування ландшафтів; лісгосподарська зона характеризується несприятливими для відпочинку умовами, господарська діяльність тут спрямована на реконструкцію та лісовідновлюючі роботи<sup>21</sup>.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 581<sup>22</sup> затверджено Державну програму “Ліси України” на 2002-2015 роки де відзначено, що на заповідники, національні природні парки, заказники та інші заповідні об'єкти припадає 13,9 відсотка загальної

<sup>17</sup> Крассов О.И. Земельное право: Учебник. — М.: Юристъ, 2000. — С. 104.

<sup>18</sup> Див.: Державна програма “Ліси України” на 2002-2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 581 // ОВУ. — 2002. — № 18. — Ст. 933.

<sup>19</sup> Див.: Земельне право: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулинич. — К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2001. — С. 371.

<sup>20</sup> Екологія і закон. Екологічне законодавство України. — Кн. 1. — С. 653-655.

<sup>21</sup> Див.: Ткаченко Е.Н. Право пользования курортными, лечебно-оздоровительными и рекреационными зонами: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. — Х., 1999. — С. 75.

<sup>22</sup> ОВУ. — 2002. — № 18. — Ст. 933.



площі лісового фонду підприємств, що належать до сфери управління Держкомлісгоспу. При цьому площа природно-заповідного фонду, що перебуває у постійному користуванні підприємств і організацій, які належать до сфери управління Держкомлісгоспу, зростає у 2015 році на 124,4 тис. гектарів (обсяг заповідання лісів у 2015 році становитиме 15,6 відсотка, зокрема у Карпатському регіоні — 18,7 відсотка).

На праві загального землекористування громадяни з метою полювання можуть використовувати і мисливські угіддя, що включають ділянки суші та водного простору, на яких перебувають мисливські тварини і які можуть бути використані для ведення мисливського господарства. Хоча мисливство — вид спеціального використання тваринного світу, із стягненням відповідної плати, використання земельних ділянок мисливцями є безоплатним і не потребує спеціального дозволу<sup>23</sup>.

Земельні ділянки лісового фонду можуть бути використані на праві загального землекористування і безвідносно до розміщених тут лісових ресурсів, наприклад, у якості шляхів сполучення. В останньому випадку мова вже може йти про використання земельної ділянки зайнятої лісовими шляхами, просіками, протипожежними розривами. Так, до основних напрямів ведення лісового господарства в гірських умовах віднесено розвиток мережі лісових доріг (до 2010 року планується розширити мережу лісовозних доріг із твердим покриттям до 10 кілометрів на 1000 гектарів лісового фонду регіону)<sup>24</sup>.

Щодо земельних ділянок лісового фонду, які надані та використовуються для потреб лісового господарства, зайняті: а) спорудами, пов'язаними з веденням лісового господарства; б) трасами ліній електропередач; в) трубопроводами, підземними комунікаціями тощо; г) сільськогосподарськими угіддями (ріллею, багаторічними насадженнями, сіножатями, пасовищами, наданими для потреб лісового господарства). Їх використання на праві загального землекористування може бути обмежене з метою використання розташованих об'єктів за цільовим призначенням.

Отже, право загального користування землями лісового фонду обумовлено, перш за все, рекреаційною функцією лісів. Оскільки поняття лісу в його законодавчому виразі включає землі лісового фонду, норма ЛК України, що передбачає можливість вільно перебувати в лісах, поширюється на землі лісового фонду, регулюючи при цьому право загального землекористування. Однак, таке регулювання є опосередкованим. Використання лісових ресурсів на праві загального лісокористування для задоволення рекреаційних, духовних, естетичних потреб вимагає законодавчого регулювання права загального землекористування для задоволення вище названих потреб. Об'єктом права загального землекористування в такому випадку можуть бути як земельні ділянки, спеціально виділенні для задоволення рекреаційних потреб, так і інші ділянки лісового фонду, щодо яких відсутні заборони чи обмеження у використанні з метою реалізації права загального лісокористування.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 6 від 3 лютого 2006 року)*



<sup>23</sup> Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22.02.2000 р. № 1478-III // ВВР. — 2000. — № 18. — Ст. 132.

<sup>24</sup> Див.: Державна програма "Ліси України" на 2002-2015 роки, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. № 581 // ОВУ. — 2002. — № 18. — Ст. 933.