

ЩОДО ЗМІСТУ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Корсун-Цуркан А.Б.,
аспірантка кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Корсун-Цуркан А.Б. Щодо змісту правової охорони земель лісогосподарського призначення.

У статті досліджуються актуальні проблеми правового забезпечення охорони земель лісогосподарського призначення в контексті Державної стратегії управління лісами України до 2035 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021. На підставі системного аналізу загальних положень розділу VI «Охорона земель» Земельного кодексу України підкреслюється, що досягнення мети охорони земель та реалізації її завдань можливе лише за допомогою імперативних приписів, в яких мають бути зафіксовані конкретні обов'язки як носіїв земельних прав, так і інших суб'єктів. Зміст охорони має узгоджуватись не тільки з цільовим призначенням земель, а й охоплювати всі без винятку категорії земель України з урахуванням специфіки, притаманної правовому режиму конкретної категорії. При цьому було б доречним систематизувати положення і вимоги щодо охорони земель передовсім на рівні Земельного кодексу України. Особливо увага приділяється особливостям охорони земель лісогосподарського призначення, правовий режим яких має бути спрямований передовсім на забезпечення інтересів охорони лісів, що прозростають на цих землях.

Передбачені законом охоронні заходи залежно від характеру та специфіки можуть класифікуватися на запобіжні, основні та захисні. На підставі системного аналізу висловлених в літературі пропозицій стосовно класифікації правових заходів щодо охорони земель лісогосподарського призначення доводиться необхідність виокремлення в їхньому складі комплексних землеохоронних заходів, які стосуються не тільки охорони даних земель та лісів, а і охорони земель інших категорій, в межах яких розташовані ліси. Такий висновок впливає із змісту ст. 55 ЗК України, яка дозволяє за певних умов ведення лісового господарства на землях усіх категорій. Мова йде, зокрема, про землі зайняті самостійними лісами, розташовані, наприклад, на землях сільськогосподарського призначення, що в законі іменуються самозалісеними землями. Звертається увага на розширення переліку земельних ділянок, які підлягають консервації, в тому числі шляхом залісення. Йдеться про деградовані та малопродуктивні землі, що не мають степового, лучного або лісового рослинного покриву; земельні ділянки, забруднені хімічними речовинами внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану та ін. Загалом запропонована класифікація землеохоронних заходів має забезпечувати виконання завдань охорони лісогосподарських земель – збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель.

Ключові слова: землі лісогосподарського призначення, охорона і захист земель, комплексні землеохоронні заходи, рекультивация порушених земель лісогосподарського призначення, консервація земель шляхом залісення.

Korsun-Tsurkan A.B. On the content of legal protection of forestry lands.

The article examines the current issues of legal support for the protection of forestry land in the context of the State Forest Management Strategy of Ukraine until 2035, approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 29, 2021. Based on a systematic analysis of the general provisions of Section VI "Land Protection" of the Land Code of Ukraine, the author emphasizes that achieving the goal of land protection and realization of its objectives is possible only through mandatory

regulations which should set out specific obligations of landowners. The content of protection should be consistent not only with the designated purpose of land, but also cover all categories of land in Ukraine without exception, taking into account the specifics inherent in the legal regime of a particular category.

At the same time, it would be appropriate to systematize the provisions and requirements for land protection primarily at the level of the Land Code of Ukraine. Special attention is paid to the peculiarities of protection of forestry lands, the legal regime of which should be aimed primarily at ensuring the interests of protection of forests growing on these lands.

Depending on the nature and specificity of the protection measures provided for by law, they can be classified as preventive, basic and protective. Based on a systematic analysis of the proposals made in the literature regarding the classification of legal measures for the protection of forestry lands, the author proves the need to distinguish within them comprehensive land protection measures which relate not only to the protection of these lands and forests, but also to the protection of lands of other categories within which forests are located. This conclusion follows from the content of Art. 55 of the Land Code of Ukraine, which allows, under certain conditions, forestry on lands of all categories. In particular, this refers to the lands occupied by independent forests located, for example, on agricultural lands, which are referred to in the law as self-forested lands.

Attention is drawn to the expansion of the list of land plots subject to conservation, including through reforestation. These are degraded and unproductive lands that do not have steppe, meadow or forest vegetation cover; land plots contaminated with chemicals as a result of emergencies and/or armed aggression and hostilities during martial law, etc. In general, the proposed classification of land protection measures should ensure the fulfillment of the tasks of forestry land protection – conservation and reproduction of land resources, ecological value of natural and acquired qualities of land.

Key words: forestry land, land protection and conservation, comprehensive land protection measures, reclamation of disturbed forestry land, land conservation through afforestation.

Постановка проблеми. Важливою подією у процесі розвитку вітчизняного лісового та земельного законодавства стало схвалення розпорядженням від 29 грудня 2021 р. № 1777-р Кабінету Міністрів України Державної стратегії управління лісами України до 2035 року [1]. Цей документ, будучи окремим напрямком розвитку лісового законодавства, має на меті забезпечення ефективного управління лісами на основі запровадження сталого ведення лісового господарства, збереження біорізноманіття в лісах, адаптованого до кліматичних змін. Стратегія має визначальне значення не тільки для управлінської діяльності у сфері використання, охорони та захисту лісів, а і спрямована на забезпечення ефективного використання та охорони земель, які зайняті лісами.

Отже, на сьогодні на основі удосконалення управлінських функцій у сфері ведення лісового господарства особливої ваги набуває проблема, пов'язана із правовим забезпеченням охорони лісів, які в Україні виконують переважно захисні, рекреаційні, оздоровчі та природоохоронні функції, а також земель, на яких прозростають ліси. Необхідність поєднання охорони двох відносно самостійних природних об'єктів – лісів і відповідних земель зумовлена тісним органічним зв'язком названих об'єктів. Головна особливість правового режиму охорони земель лісогосподарського призначення полягає в тому, що він має бути підпорядкованим правовому режиму охорони лісів.

Мета статті полягає у визначенні та класифікації комплексу охоронних заходів земель лісогосподарського призначення, що спрямовані на їх охорону та захист від природних та штучних процесів, які погіршують стан цих земель і одночасно лісів.

Стан опрацювання. Дослідженням проблем правової охорони земель лісогосподарського призначення займалися представники вітчизняної земельно-правової доктрини: В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, М.М. Заверюха, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, О.П. Чопик, С.В. Шаранова, М.В. Шульга та інші. Однак комплексного дослідження проблеми охорони лісогосподарських земель у контексті Державної стратегії управління лісами України до 2035 року поки що бракує.

Виклад основного матеріалу. Охорона земель, будучи важливою складовою у сфері земельно-правового регулювання, зумовлює такий формат, в межах якого майже всі інститути земельного права у той чи інший спосіб мають земельноохоронне спрямування. Достатньо підкреслити, що відповідно до статті 5 ЗК України земельне законодавство ґрунтується на таких «землеохоронних» принципах, як принцип забезпечення раціонального використання та охорони земель і принцип пріоритету вимог екологічної безпеки.

Отже, головним завданням Земельного кодексу України у галузі регулювання земельних відносин виступає саме охорона земель. Відносини у зазначеній сфері врегульовані приписами Розділу VI ЗК України «Охорона земель», які у своїй сукупності утворюють самостійний правовий інститут. Нормам цього інституту притаманний публічно-правовий характер, що становить одну з його суттєвих особливостей.

Зміст охорони земель відповідно до статті 164 ЗК України охоплює: обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; збереження природних водно-болотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Все наведене стосується і охорони земель лісогосподарського призначення, які використовуються для ведення лісового господарства. Специфіка їх охорони мала б впливати із змісту Закону України «Про охорону земель». Проте відповідно до статті 41 цього Закону, яка регулює охорону земель при веденні лісового господарства на лісокористувачів, незалежно від форми власності і господарювання, покладено обов'язок забезпечувати збереження та підвищення родючості ґрунтів, їх належний екологічний стан відповідно до вимог законодавства України. Згідно з цією нормою заготівля деревини на схилах повинна проводитися на основі еколого-безпечних та ґрунтозахисних технологій, які зводять до мінімуму руйнування ґрунтового покриву земельних ділянок.

Охороною земель ст. 162 ЗК України вважає систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель та ін. Цілком очевидно, що передовсім для охорони земель лісогосподарського призначення цього явно недостатньо. Викладений підхід законодавця до легального визначення поняття «охорона земель» викликає низку питань, які поки що залишаються без відповіді. Передовсім слід погодитися з критичною оцінкою визначення даної правової категорії, яке, на думку авторів науково-практичного коментаря Земельного кодексу України, є невдалим. Вони вважають, що поняття «охорона земель» розглядається через просте перелічення землеохоронних заходів, спрямованих головним чином на раціональне використання земель, тобто це словосполучення неправомірно включено у формулювання охорони земель. Натомість раціональне використання і охорона – це різні теми земельного законодавства, хоча і тісно взаємопов'язані. Жодна із них не є частиною іншої [2]. Погоджуючись з тим, що раціональне використання землі не може входити у визначення охорони земель, і навпаки, підкреслимо наступне.

Охорону земель мають складати певні обов'язки суб'єктів, спрямовані на виконання конкретних вимог щодо охорони земель. Однак у визначенні поняття охорони земель, як і в цілому в Розділі VI Земельного кодексу України, не використовуються слова обов'язок чи зобов'язання. Водночас саме реалізацією конкретних обов'язків певними суб'єктами має забезпечуватися належна охорона земель.

Досягнення мети охорони земель та раціоналізація її завдань можлива шляхом законодавчого закріплення імперативних приписів, у яких повинні віддзеркалюватися конкретні обов'язки, що складатимуть зміст певного аспекту охорони земель. Окрім того, слід звернути увагу, що в легальному визначенні поняття «охорона земель», йдеться про систему землеохоронних заходів. Натомість законодавець лише перераховує такі заходи, які на його думку, утворюють систему. Водночас, наприклад, землі житлової та громадської забудови, водного фонду, промисловості, транспорту, електронних комунікацій та іншого несільськогосподарського призначення навіть не згадуються.

Усталене розуміння «системи» у правовому просторі зазвичай пов'язують, наприклад, із взаємопов'язаною сукупністю податків, зборів інших обов'язкових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, що становлять систему оподаткування [3]. Систему права характеризує об'єктивно зумовлена і узгоджена в її складових частинах внутрішня організація права тієї чи іншої держави [4]. Системою покарань вважається визначений кримінальним законом і обов'язковим для суду перелік покарань, розміщених у певній послідовності залежно від їх тяжкості [5]. Отже, основу будь-якої системи складає не просто сукупність елементів, складових і тому подібне, а взаємозалежних, пов'язаних і внутрішньо узгоджених складових, що становлять єдине ціле.

Як відомо, будь-яка система ґрунтується на закріплених законодавством принципах. Щодо охорони земель, то її зміст повинен узгоджуватися з цільовим призначенням земель. Стаття 162 Земельного кодексу України присвячена охороні земель лише окремих категорій. Натомість і інші категорії земель України потребують охорони, оскільки всі землі перебувають під особливою охороною держави. Фактично аналогічне визначення охорони земель міститься і в спеціальному Законі України «Про охорону земель» [6]. Водночас, солідаризуючись з авторами Науково-практичного коментаря Земельного кодексу України, вважаємо, що не тільки загальні вимоги до охорони земель загалом, а й щодо окремих категорій мають бути систематизовані саме в Земельному кодексі України [2].

Зазначимо, що Закон України «Про охорону земель», не оперуючи словосполученням «зміст охорони земель», використовує поняття «система заходів у галузі охорони земель», які виділяються за іншими критеріями. В юридичній літературі звертається увага на те, що обидві класифікації змісту та охорони земель, закріплені Земельним кодексом України та Законом України «Про охорону земель», регулятивного значення не мають [7].

Аналізуючи положення Закону України «Про охорону земель» (ст. 22), який закріплює систему заходів у галузі охорони земель, зазначимо, що він охоплює заходи, що спрямовані на охорону переважної більшості категорій земель, тобто вони мають загальний характер. В юридичній літературі слушно підкреслюється, що їх можна називати основними, які не враховують специфіки та особливостей конкретної категорії земель та спрямовані на забезпечення кількісних, так і якісних показників земель. На думку О.П. Чопик, Закон «Про охорону земель» не містить конкретних вимог щодо забезпечення охорони саме лісогосподарських земель. Водночас охорона цих земель носить специфічний характер, оскільки повинна забезпечуватися не тільки через охорону даних земель, а й шляхом реалізації тих охоронних заходів, які безпосередньо стосуються лісів, що прозростають на цих землях. В цьому зв'язку авторка пропонує розрізняти серед заходів з охорони земель лісогосподарського призначення дві групи: а) безпосередньо спрямовані на охорону земель лісогосподарського призначення; б) заходи, пов'язані з охороною лісів [8].

Досліджуючи особливості заходів правової охорони земель лісогосподарського призначення, С.В. Шарапова пропонує виділити крім основних спільні заходи, що «стосуються охорони земель лісогосподарського призначення та лісів, які на них знаходяться». На переконання авторки, слід виділити спеціальні охоронні заходи, що мають охоплювати спеціально лісові та спеціально земельні заходи [9, с. 86]. Поділяючи висловлену пропозицію зазначимо, що слід приймати до уваги положення, закріплені ч. 3 ст. 55 ЗК України, якою дозволяється ведення лісового господарства на землях усіх категорій з дотриманням вимог щодо використання земельної ділянки за цільовим призначенням. При цьому даною нормою встановлено, що на юридичних осіб, які мають у користуванні чи власності ліси на землях усіх категорій, поширюються права та обов'язки постійних лісокористувачів та власників лісів відповідно до Лісового кодексу України. Це означає, що і охорона земель, на яких розташовані ліси, має здійснюватися в порядку та на умовах, які передбачені для охорони земель лісогосподарського призначення. Водночас не виключається специфіка правової охорони земель, зайнятих лісами, з урахуванням визначального фактора – дотримання вимог щодо використання земельної ділянки за цільовим призначенням. В цьому випадку цілком очевидним видається факт підпорядкування правового режиму охорони земель, зайнятих лісами, правовому режиму охорони даних лісів.

Землеохоронні заходи, передбачені законодавством, залежно від характеру та особливостей можна класифікувати на запобіжні, основні та захисні. До запобіжних слід віднести ті, які передовсім спрямовані на запобігання, наприклад, необґрунтованому вилученню (викупу) земель лісогосподарського призначення для використання з іншою метою. Реалізація цього заходу пов'язана з відшкодуванням втрат лісогосподарського виробництва. Сутність цього запобіжного заходу полягає в тому, що його реалізація спрямована на збереження площі земель лісогосподарського призначення.

До складу запобіжних землеохоронних заходів відноситься також попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів, що відповідає змісту такого охоронного принципу земельного законодавства, сутність зміст якого полягає в забезпеченні пріоритету вимог екологічної безпеки (ст. 5 Земельного кодексу України).

У складі основних землеохоронних заходів щодо земель лісогосподарського призначення слід виокремлювати відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності цих зе-

мель, рекультивацію порушених земель, консервацію деградованих і малопродуктивних земель шляхом їх заліснення та ін.

Особливість основних землеохоронних заходів, які стосуються саме земель лісогосподарського призначення, полягає в тому, що вони спрямовані на збереження, відновлення та поліпшення якісного стану земель, що використовуються в якості операційно-просторової основи, в межах якої зростають ліси, та основного засобу виробництва в лісовому господарстві.

Нарешті, захисними землеохоронними заходами вважаються збереження природних водно-болотних угідь в межах земель лісогосподарського призначення, захист цих земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, порушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами, а також від інших несприятливих природних і техногенних процесів.

При класифікації землеохоронних заходів щодо охорони земель лісогосподарського призначення видається доцільним враховувати особливості правового режиму охорони даних земель. Йдеться, зокрема, про те, що правовий режим охорони цих земель має бути підпорядкованим правовому режиму охорони лісів, які на цих землях прозростають, а також специфіку охорони земель при різних видах лісокористування (ст.ст. 16; 18 Лісового кодексу України).

З урахуванням органічного нерозривного зв'язку земель і лісів видається доречним виокремлювати комплексні заходи, спрямовані одночасно на охорону земель і лісів. Загалом запропонована класифікація землеохоронних заходів спрямована на виконання завдань охорони земель, закріплених ст. 163 Земельного кодексу України – забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель.

Висновки. У результаті дослідження встановлено, що охорона земель лісогосподарського призначення є комплексним процесом, який передбачає впровадження спеціальних заходів. Виявлено необхідність удосконалення легального визначення поняття «охорона земель» шляхом його чіткої систематизації відповідно до категорії земель та їх цільового призначення.

Запропоновано класифікацію землеохоронних заходів для земель лісогосподарського призначення за їх функціональним спрямуванням на: запобіжні заходи – спрямовані на запобігання, наприклад, необґрунтованому вилученню (викупу) цих земель для інших потреб; основні заходи, що включають відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель, рекультивацію порушених територій, консервацію деградованих і малопродуктивних земель шляхом заліснення та захисні заходи, які охоплюють збереження водно-болотних угідь, захист від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, засолення, ущільнення, забруднення та інших негативних процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 3.
2. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за ред. В.М. Кравчука. Київ: Істина, 2007. 465 с.
3. Нагребельний В.П., Полюхович В.І. Система оподаткування. Юридична енциклопедія. Т. 5. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. С. 487-488.
4. Скибицький В.В. Система покарань. Юридична енциклопедія. Т. 5. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. С. 488.
5. Рабінович П.М. Система права. Юридична енциклопедія. Т. 5. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. С. 488-489.
6. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
7. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник. 3-тє вид., доповн. і перероб. Київ: Алерта, 2013. С. 304-305.
8. Чопик О.П. Правовий режим земель лісогосподарського призначення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Львів, 2013. С. 119.
9. Шарапова С.В. Особливості заходів правової охорони земель лісогосподарського призначення. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2015. Серія: Право. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 85–88.