



Григорій Степанович Федчишин,
здобувач
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 349.6

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗАГАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЛІСОВИХ РЕСУРСІВ

В статті розглянуто основні проблеми реалізації права громадян на загальне використання лісових ресурсів. Проаналізовано динаміку лісового законодавства в частині правового регулювання загального використання лісових ресурсів, а також повноваження органів державної влади в цій сфері. Розроблено пропозиції щодо гарантування прав громадян на загальне лісокористування у разі передачі лісів в оренду. Запропоновано зміни до лісового законодавства України в частині захисту права на загальне використання лісових ресурсів.

Ключові слова: загальне природокористування; лісокористування; загальне використання лісових ресурсів; екологічні права громадян; права природокористувачів.

Розвиток економічних відносин, зміна якісних і кількісних показників співвідношення об'єктів публічної (державної та комунальної) й приватної форми власності, активний розвиток різних форм використання природних ресурсів є яскравою ознакою реформування відносин природокористування на сучасному етапі. У цілому зазначена модель повністю відповідає ціннісним орієнтирам та моделям побудови економічної системи, заснованої на множинності форм власності, зменшення публічного сектору економіки. Разом з тим, у контексті природокористування, розширення прав власників природних ресурсів, а також інших природокористувачів на практиці призводить до обмежень інших осіб, які традиційно використовували зазначені об'єкти на праві загального природокористування, провокує конфлікти, порушення законодавства в цій сфері.

Зважаючи на вищевикладене, в природноресурсовому законодавстві України, в тому числі у лісовому, виникає необхідність на законодавчому рівні забезпечити дотримання балансу між приватними та громадськими

інтересами, реалізацію конституційного права громадян на використання об'єктів права власності Українського народу, державної та комунальної власності відповідно до закону.

Даючи характеристику останнім дослідженням і публікаціям, слід зазначити, що питання правового регулювання права на спеціальне використання лісових ресурсів вже були об'єктом дослідження багатьох учених, серед яких варто виокремити роботи Г. О. Аксеньонка, Ю. О. Вовка, А. П. Гетьмана, Л. І. Дембо, О. І. Крассова, В. В. Носіка, Г. М. Полянської, А. К. Соколової, М. В. Шульги та інших. Окремі аспекти правового регулювання лісів досліджувались у наукових працях В. М. Завгородньої, П. В. Мельника, В. П. Непийводи, О. П. Чопик, С. М. Шершуна. Однак комплексних досліджень права на загальне використання лісових ресурсів досі немає. Наявні роботи носять фрагментарний характер і не створюють комплексної позиції щодо його реалізації. Все зазначене й обумовлює актуальність нашої публікації.

Метою статті є аналіз правових проблем, пов'язаних із забезпеченням права громадян на здійснення загального використання лісових ресурсів, а також вироблення пропозицій щодо гарантій такого права.

Правова держава, до побудови якої прагне наше суспільство, повинна всебічно сприяти розвитку основних засад громадянського суспільства, забезпечувати баланс інтересів між різними суспільними верствами, відповідати за прийняття виважених політичних рішень, сприяти становленню й розвитку вільних економічних відносин у поєднанні з цілеспрямованою соціальною політикою, отже, максимально забезпечувати й гарантувати права і свободи людини і громадянина.

Базовим законодавчим актом, яким регулюються правові відносини у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Саме у ньому встановлено засади поділу права використання природних ресурсів на загальне і спеціальне. Цим Законом у ч. 2 ст. 38 визначено, що законодавством України громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України [1].

Таким чином, на законодавчому рівні було виділено основні ознаки права загального використання природних ресурсів:

- це право належить виключно фізичним особам, коло яких не обмежується жодними критеріями (громадянства, дієздатності, віку тощо);
 - метою реалізації цього права є задоволення життєво необхідних потреб.
- Разом з тим, уточнення кола цих потреб відбувається у поресурсовому законодавстві;

– ця діяльність здійснюється безоплатно і не потребує надання дозволів;
– при здійсненні загального використання природних ресурсів не відбувається їх індивідуалізації та закріплення за конкретними особами.

Законом також встановлено, що обмеження здійснення загального використання природних ресурсів можуть відбуватись у випадках, передбачених законодавством.

Прийнятий у 1994 р. Лісовий кодекс фактично дублював ці засади у лісовому законодавстві. Так, ст. 49 Лісового кодексу України (у редакції від 21.01.1994 р.) встановлювала: «У порядку загального використання лісових ресурсів громадяни мають право вільно перебувати в лісах, безкоштовно збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, інші плоди, гриби, крім випадків, передбачених законодавчими актами.

Громадяни зобов'язані виконувати вимоги пожежної безпеки у лісах, користуватися лісовими ресурсами, зазначеними у частині першій цієї статті, у строки, встановлені державними лісогосподарськими органами, і способами, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів» [2].

Слід відмітити, що порівняно з нормами Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Лісовий кодекс жорсткіше визначив випадки обмеження права загального використання лісових ресурсів, вказавши, що вони визначаються не законодавством, а законодавчими актами, чим фактично унеможливив обмеження права загального використання лісових ресурсів на підставі підзаконних нормативних актів.

Подальший розвиток лісового законодавства призвів до прийняття нової редакції Лісового кодексу (08.02.2006 р.) і уточнення можливостей обмеження загального використання лісових ресурсів. Так, у ньому було закріплено, що: «Громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами України.

Максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо встановлюються органами виконавчої влади відповідно до цього Кодексу за поданням органу виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, погодженим з органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями. У разі прийняття рішення про встановлення максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями таке рішення погоджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Громадяни під час здійснення загального використання лісових ресурсів зобов'язані виконувати вимоги пожежної безпеки в лісах, користуватися лісовими ресурсами, зазначеними у частині першій цієї статті, способами і в обсягах, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів, не погіршують санітарного стану лісів» [2].

Таким чином, Кодексом було встановлено можливості власників лісів приватної власності обмежувати право загального використання лісових ресурсів, а також можливості застосування кількісних обмежень права загального використання лісових ресурсів.

При прийнятті цієї норми відчувався вплив земельного та цивільного законодавства щодо поширення прав власників земельних ділянок на об'єкти рослинного світу, на них розташовані. С. М. Шершун з цього приводу зазначав, що ці положення в цілому мають багато спільного з приписами законодавства інших країн світу, приклади яких уже наводилися у цьому розділі, але все ж таки потребують коригування, оскільки свого часу були виписані без урахування того, що лісова власність буде відзначатися різноманітністю форм свого представлення, а отже, поєднання інтересів власника і суспільства у відповідних питаннях мають бути виписані більш чітко. Деяким чином цей недолік усувається Цивільним кодексом України, ст. 333 якого встановлено, що особа, яка зібрала ягоди, лікарські рослини, зловила рибу або здобула іншу річ у лісі, водоймі тощо, є їхнім власником, якщо вона діяла відповідно до закону, місцевого звичаю або загального дозволу власника відповідної земельної ділянки. Ці положення мають бути відтворені й у Лісовому кодексі України при регламентації права загального лісокористування. Разом із тим потребує уточнення припис, присвячений виявленню загального дозволу власника на користування лісовими ресурсами іншими особами. Очевидно, що при визначенні такого дозволу доцільно користуватися відомим принципом «дозволено все, що не заборонено». Тож слід було б визнати, закріпивши на законодавчому рівні, що загальний дозвіл власника на користування лісовими ресурсами вважається наданим, якщо власником не встановлено окремих обмежень щодо загального лісокористування. При цьому на власника лісу має бути покладено обов'язок щодо інформування населення через засоби масової інформації чи у інший спосіб (зокрема, у вигляді спеціальних знаків, табличок з інформацією про відповідні обмеження, що встановлюються на кордоні лісу) про встановлені обмеження на лісокористування. Без попереднього інформування населення зазначені обмеження мають вважатися недійсними. Доцільно було б на законодавчому рівні визначити й умови встановлення власником обмежень на загальне лісокористування. Зокрема, такі обмеження можуть бути пов'язані зі здійсненням заходів щодо відтворення лісів, поліпшення їх якісного складу, захисту лісів від шкідників тощо» [3, с. 87 – 88].

Важко не погодитись із такою позицією, хоча окремі моменти все ж потребують уточнення. Так, справді необхідно на законодавчому рівні закріпити презумпцію дозволеності загального використання лісових ресурсів у всіх лісах України. Разом з тим права власника щодо обмеження права загального вико-

ристання лісових ресурсів підлягають контролю. Зараз право власності на ліси є похідним від права власності на земельну ділянку, що прямо передбачено в ст. 13 Лісового кодексу України: «Право приватної власності на ліси громадян та юридичних осіб України виникає з моменту одержання ними документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, та їх державної реєстрації.

Ліси, отримані у спадщину іноземними громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року.

Документом, що посвідчує право приватної власності на ліси, є державний акт на право власності на землю, виданий на відповідну земельну ділянку» [2].

Ч. 2 ст. 79 Земельного кодексу України встановлено: «Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб» [4]. Тобто, якщо оперувати нормативним визначенням поняття лісу, відповідно до якого ліс – тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна 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, то Земельний кодекс, виходячи за межі предмета свого правового регулювання, поширив право власності на всі складові лісу, що аж ніяк не відповідає законодавству та не сприяє захисту прав громадян на здійснення загального використання.

Більш виваженою в цьому плані виглядає норма Закону України «Про фермерське господарство» (ч. 1 ст. 17): «На землях фермерських господарств особи мають право вільного проходу, проїзду всіма видами транспорту по дорогах, пересування на човнах, купання у водоймах на належних фермерським господарствам на праві власності або праві оренди земельних ділянок, розміщення наметів і проживання в них, розведення багаття та інші дії, що дозволяються за згодою їх власників, крім випадків встановлення за рішенням суду земельних сервітутів, за умови збереження природних компонентів в екологічно чистому вигляді» [5].

Таким чином, було б доцільним не тільки встановити презумпцію дозволених загального використання лісових ресурсів, а й запровадити обов'язкове погодження приватними власниками лісів обмежень права загального використання лісових ресурсів, виходячи з можливостей реалізації громадянами своїх прав, доступності лісових ресурсів тощо.

Зазначене свідчить про необхідність створення системи гарантій прав громадян на загальне використання лісових ресурсів. Не вдаючись до наукових дискусій, приймемо за основу, що під гарантіями розуміється система узгоджених факторів, які забезпечують фактичну реалізацію й всебічну охорону прав і свобод людини [6]. М. К. Черкашина запропонувала таку класифікацію гарантій у сфері екології за метою використання: 1) превентивні; 2) припиняючі; 3) відновлюючі; 4) штрафні правові гарантії. Превентивні гарантії

являють собою засоби, спрямовані на попередження правопорушення; припиняючі – на усунення виявлених порушень; відновлюючі – на усунення чи відшкодування негативних наслідків правопорушення. Щодо штрафних гарантій, то вони визначаються як такі, що спрямовані на реалізацію юридичної відповідальності [7, с. 83 – 84].

Отже, пристаючи на цю позицію, можна зробити висновок, що наразі потребують розвитку саме превентивні гарантії у сфері здійснення громадянами загального використання лісових ресурсів. До таких гарантій можна віднести закріплення чіткого переліку випадків обмеження такого права, а також умов такого обмеження. Так, наприклад, стосовно загального використання лісових ресурсів пропонується встановити можливості обмеження лісокористування лише у виняткових випадках. До першої групи відносяться обмеження, що стосуються територій і об'єктів природно-заповідного фонду та деяких інших категорій природних територій, що особливо охороняються. Відповідні обмеження передбачені Законом України «Про природно-заповідний фонд України» і передусім стосуються територій природних заповідників, заповідних зон біосферних заповідників, заказників, ботанічних садів, дендрологічних, зоологічних парків і парків – пам'яток садово-паркового мистецтва. Спеціальні обмеження загального лісокористування на конкретних територіях і об'єктах природно-заповідного фонду можуть встановлюватися також положеннями про ці території чи об'єкти. Так, наприклад, на території природних заповідників, у заповідній зоні біосферних заповідників та національних природних парків забороняються усі види лісокористування.

До другої групи можна віднести обмеження, пов'язані із забезпеченням прав власників на здійснення господарської діяльності у частині, яка суперечить їй. Так, наприклад, якщо власник здійснює діяльність з вирощування грибів та ягід, то обмеження права загального використання цих ресурсів буде цілком логічним, відсутні підстави обмеження таких прав якщо лісові ділянки використовуються, наприклад, для здійснення зеленого туризму. Зазначені обмеження повинні застосовуватись лише за погодженням з органами лісового господарства і з обов'язковим доведенням до місцевих жителів.

Також потребують подальшого розвитку гарантії прав на загальне використання лісових ресурсів у процесі оренди лісових ресурсів. Ці відносини наразі Лісовим кодексом фактично не врегульовані. Однак виходячи із принципу для власників природних об'єктів «дозволено все, що не заборонено законом», такі договори можуть укладатись. Тому доцільно доповнити Лісовий кодекс нормами щодо особливостей обмеження загального природокористування у такій редакції: «Ліси надаються в користування на умовах оренди без обмеження права загального використання лісових ресурсів, крім випадків, визначених законом».

Орендарі лісів зобов'язані передбачити місця для безоплатного забезпечення права громадян на загальне використання лісових ресурсів.

При визначенні таких місць перевага надається традиційно розташованим місцям масового відпочинку.

У межах населених пунктів забороняється обмеження будь-яких видів загального використання лісових ресурсів, крім випадків, визначених законом.

Заборона загального використання лісових ресурсів у лісах, наданих у користування на умовах оренди, та їх нецільове використання є підставою для розірвання договору оренди».

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що наразі в лісовому законодавстві фактично не встановлені гарантії прав громадян на здійснення права на загальне використання лісових ресурсів. Тому увага законодавця має бути звернута насамперед на питання невідворотності покарання за самовільні обмеження або заборону права загального використання лісових ресурсів, а також встановлення законодавчих гарантій прав громадян у цій сфері.

Список літератури: 1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-ХІІ від 25.06.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 41 (08.10.91). – Ст. 546. **2.** Лісовий кодекс України № 3852-ХІІ від 21.01.1994 р. // ВВР України. – 1994. – 17 (26.04.94). – Ст. 99. **3.** Шершун С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. М. Шершун; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 202 с. **4.** Земельний кодекс України № 2768-ІІІ від 25.10.2001 р. // Офіц. вісник України. – 2001. – № 46 (30.11.2001). – Ст. 2038. **5.** Про фермерське господарство: Закон України № 973-ІV від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 45 (07.11.2003). – Ст. 363. **6.** Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. **7.** Черкашина М. Поняття та класифікація юридичних гарантій екологічних прав громадян / М. Черкашина // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 11. – С. 82–84.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ОБЩЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Федчишин Г. С.

В статье рассмотрены основные проблемы реализации прав граждан на общее использование лесных ресурсов. Проанализирована динамика лесного законодательства в части правового регулирования общего использования природных ресурсов, а также полномочия органов государственной власти в этой сфере. Разработаны предложения по обеспечению гарантий прав граждан на общее лесопользование в случае передачи лесов в аренду. Предложены изменения в лесное законодательство в части защиты права на общее использование лесных ресурсов.

Ключевые слова: общее природопользование; лесопользование; общее использование лесных ресурсов; экологические права граждан; права природопользователей.

LEGAL ISSUES OF ENSURING CITIZENS RIGHTS TO COMMON USE OF FOREST RESOURCES

Fedchishin G. S.

The article deals with major issues of exercising of civil rights to common use of forest resources. It was analyzed the dynamics of forest law as regards legal regulation of common use of forest resources as well as powers of the state authorities in defined area. It was developed recommendations on ensuring civil rights to common use of forest in the event of forest lease. It was proposed amendments to forest law of Ukraine as related to ensuring right to common use of forest resources.

Key words: common natural use; forest use; common use of forest resources; environmental rights; rights of natural resource users.

Надійшла до редакції 20.06.2014 р.