

They regulated procedure of consideration of landed disputes, responsibility for violation of lines of areas; use of forest and water objects. As a considerable step concerning development of the legal adjusting of neighbourly landed relations. Next releases „Statuts of the Grand Dutch of Lithuania” (1566, 1588) did not make the considerable alterations concerning adjusting relations of neighbourly landed relations of neighbourhood, but a settlement of procedure of consideration of landed disputes was perfected.

Keywords: neighbourliness, right for neighbourhood, Statuts of the Grand Dutch of Lithuania, landed spores.

Мороз Г.В.

ЗМІНА ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ЛІСОВИХ ДІЛЯНОК: ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ

УДК 349.6+349.41

Постановка проблеми. Ліс – «зелене золото» планети, невід’ємна складова навколишнього природного середовища. Використання лісових ресурсів на землях лісогосподарського призначення займає чільне місце у лісових та земельних відносинах, завдяки чому реалізується можливість задоволення людиною своїх життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо), а також функція держави із забезпечення населення деревними, технічними, лікарськими та іншими продуктами лісу [1, с.1]. Територія України відзначається надмірним техногенним навантаженням на довкілля, високим ступенем його забруднення та природно-техногенної небезпеки. Сьогодні ніхто не заперечує негативних наслідків надмірної розораності ґрунтів, натомість заліснення території розглядається серед пріоритетних завдань національної екологічної політики. Ліси займають більш як 15,7 відсотка території України (9,58 мільйона гектарів) і розташовані в основному на півночі (Полісся) та заході (Карпати). Оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості (20 відсотків), для досягнення якого необхідно створити більше 2 мільйонів гектарів нових лісів [2, с.214].

Слід зазначити, що Лісовий кодекс України (в редакції від 08.02.2006 р.) допускає зміну цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства. Метою статті є дослідження питання про порядок та умови зміни цільового призначення земельних лісових ділянок з обґрунтуванням оптимального механізму (способу) забезпечення публічних та приватних інтересів в процесі прийняття та реалізації відповідних управлінських рішень.

Стан дослідження. Використання земель у відповідності з їх цільовим призначенням є одним з основних принципів вітчизняного земельного законодавства, а також одним з найбільш фундаментальних нормативних обмежень права власності на землю (ст. 91 ЗК України) [3, с.114]. Питання правового забезпечення використання земельних ділянок за цільовим призначенням, процедурних аспектів зміни цільового призначення земельних ділянок, перспектив вдосконалення та розвитку даного інституту неодноразово піднімалось у працях таких науковців, як В.І. Андрейцева, В.В. Носіка, М.В. Шульги, П.Ф. Кулинича, А.М. Мірошніченка, О.І. Костяшкіна, В.М. Правдюка, Є.А. Марахіна та ін. Особливості зміни цільового призначення земельних лісових ділянок, призначених для ведення лісового господарства, та земельних лісових ділянок, які використовують у цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, виходячи із положень Лісового та Земельного кодексів України, досліджує О.Є. Волков [4]. Проте ціла низка питань, які виникають по мірі розвитку суспільних відносин (земельних, екологічних) потребують нового теоретичного обґрунтування та системного перегляду існуючих наукових підходів. З огляду на те, що структура земель України по суті не є статичною, під дією різних факторів (економічних, екологічних та інших) відбуваються зміни як в складі земель України загалом, так і всередині кожної категорії, відповідно виникає необхідність більш глибокого тлумачення юридичної суті правової конструкції «цільове призначення земельної ділянки», необхідним є також з'ясування питання підстав (їх обґрунтованості) зміни цільового призначення земельних ділянок, і, власне, безпосередньо земельних лісових ділянок з метою недопущення фактів порушення ін-

тересів держави і суспільства під час відчуження та подальшого використання відповідних земель.

Виклад основного матеріалу. У розвинених країнах Європи режим земельних ділянок визначається за допомогою територіального планування, яке виникло еволюційно, як потреба обмежити право власності в інтересах громади і суспільства [5, с. 143]. Принцип зонування земель (зонінг) поширений у країнах ЄС. Він базується не на встановленні меж дозволеного використання кожної земельної ділянки, а на встановленні таких меж для значних за площею територій, які можуть охоплювати велику кількість земельних ділянок. У випадку зонінгу територія населеного пункту або іншої адміністративно-територіальної одиниці поділяється на зони з досить великим вибором видів можливого використання розташованих в їх межах земельних ділянок. Такими зонами можуть бути промислова, комерційна, житлова, рекреаційна, природоохоронна та інші. Тому власники та користувачі земельних ділянок, вибираючи характер їх використання, керуються загальним правовим режимом зони, в межах якої розташована земельна ділянка, що є досить зручним для планування господарської діяльності та дозволяє врахувати суспільні інтереси у сфері використання земель [6]. Як зазначає О.І. Костяшкін, правове формулювання «цільове призначення земельної ділянки» за своєю юридичною суттю передбачає зобов'язальний зміст щодо здійснення відповідних прав, а тому в перспективі може бути трансформоване через категорії планування та зонування території, які надаватимуть більшу свободу власнику в прийнятті рішень щодо функціонального використання земель, гарантуючи при цьому забезпечення суспільних інтересів [7, с. 321]. Інститут зонування повинен стати альтернативою інституту цільового призначення земельних ділянок, однак незважаючи на переконливі пропозиції науковців та об'єктивні вимоги часу, зроблено лише перші та незначні кроки в законодавчому закріпленні відповідних норм. Зонування здійснюється на основі об'єктивних даних про природні властивості земель, відповідні функціональні зони визначаються та затверджуються на основі чітко регламентованої процедури, «ускладненої», серед іншого, залученням громадськості до обго-

ворення проектів відповідних містобудівних документів. Відтак, внесення певних змін щодо меж таких функціональних зон буде підлягати такій же процедурі. Це, в свою чергу, сприятиме забезпеченню значущості природних та економічних властивостей землі як місця та умов життєдіяльності людини. Підтримуємо пропозицію Д.М. Мікуліна щодо необхідності проведення у кожному регіоні науково обґрунтованого зонування лісів, поділивши лісовий фонд на функціональні зони, з різними режимами збереження, відтворення та використання лісових ресурсів залежно від особливостей та потреб природних комплексів. Звичайно, різні види лісових екосистем вимагають різних режимів збереження. Велике значення мають також і потреби місцевого населення, яке необхідно залучати до проведення зонування, враховуючи традиційні види лісокористування в тому чи іншому регіоні [8, с. 105]. Громаду слід залучати до управління лісом з метою недопущення конфлікту інтересів та збереження екологічного значення лісів. Такий підхід, вважаємо, сприятиме узгодженню та забезпеченню публічних (суспільних) та приватних інтересів. Приватні інтереси виражаються, як правило, в отриманні максимального прибутку від того чи іншого виду господарської діяльності, що провадиться на території лісової ділянки. Інтереси публічні полягають у задоволенні потреб населення у рекреаційному використанні лісових ресурсів, організації роботи з відтворення, охорони, недопущення виснаження лісу і забезпечення його раціонального використання [8, с. 5].

Основною рисою земель лісогосподарського призначення є призначення цих земель саме для ведення лісового господарства, що за змістом ст.63 Лісового кодексу України, полягає в здійсненні комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів [9, с. 207]. Ст. 57 ЛК України регламентує умови і порядок зміни цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, що провадиться органами виконавчої влади або місцевого самоврядування на підставі рішень цих органів за погодженням з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навко-

лишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центральних органів виконавчої влади з питань лісового господарства та охорони навколишнього природного середовища. Загальні правила зміни цільового призначення земельних ділянок визначено ст. 20 ЗК України.

Виходячи з розділу V «Ведення лісового господарства» цілі, не пов'язані з веденням лісового господарства, становлять собою будь-які суспільні (в тому числі господарські) потреби, які не передбачають використання земельної ділянки для здійснення заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів [9, с. 156]. Такі суспільні (в окремих випадках приватні) потреби зумовлені необхідністю зміни цільового призначення земельної лісової ділянки для подальшого її використання під будівництво житлових, громадських чи промислових об'єктів (виходячи зі змісту ч. 2 ст. 57 ЛК України).

Обов'язковою ознакою суспільної потреби є наявність неопосередкованого суспільного інтересу. Не кожен державний або комунальний інтерес є суспільним [9, с. 168]. Сучасна, далеко не ідеальна держава, не завжди є абсолютним виразником та об'єднуючим началом усього суспільства та окремих соціальних груп і не завжди її інтерес співпадає із зацікавленістю громадянського суспільства, що є її основою. Маючи перед собою завдання виявлення і правового оформлення інтересів, насамперед суспільних, державні органи нерідко підміняють їх відомчими, корпоративними чи приватними інтересами. Як не прикро констатувати, але суспільно значимі екологічні інтереси ще далеко не повною мірою відображаються державою в її політиці та законодавстві [10, с. 11].

Спеціальними вимогами щодо зміни цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання для житлової, громадської і промислової забудови є те, що така зміна провадиться за рахунок площ, зайнятих чагарниками та іншими малоцінними насадженнями, а також за погодженням з органами, визначеними ч. 3 ст. 57 ЛК України. Важливо, що зміна цільового призначення земельних ділянок лісогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності,

здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України (ч. 7 ст. 20 ЗК України). Так, наприклад, 18.01.2017 р. уряд прийняв розпорядження про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення з метою реконструкції автомобільної дороги Київ - Чоп (на Будапешт через Львів, Мукачеве, Ужгород) (М-06) на ділянці км 129,6 - км 151,73 північного обходу м. Житомир. Рішення дасть змогу здійснити відведення земельної лісової ділянки загальною площею 24,159 га, на якій побудують нову смугу. Тобто існуючу автодорогу протяжністю 22,332 км розширять до 4-х смуг, модернізують існуючі елементи дороги та збудують дві нові дворівневі розв'язки [11].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2008 р. № 610 «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками» вирішено з метою недопущення фактів порушення інтересів держави і суспільства під час відчуження та зміни цільового призначення земельних лісових ділянок Міністерству екології та природних ресурсів України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству оборони України, Державному агентству лісових ресурсів України та Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру до законодавчого врегулювання питань запобігання зловживанням у цій сфері зупинити прийняття рішень про надання згоди на вилучення ділянок, їх передачу у власність та оренду зі зміною цільового призначення, окрім суспільно необхідних випадків; відкликати раніше надану згоду на вилучення ділянок, їх передачу у власність та оренду із зміною цільового призначення у разі, коли місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування не прийнято відповідні рішення або коли за результатами перевірки встановлено, що такі рішення прийняті з порушенням вимог законодавства. Ці положення призвели до збільшення відмов у погодженні проектів землеустрою щодо вилучення земельних ділянок зі складу земель лісгосподарського призначення [4, с. 84]. Вилучення лісових ділянок призводить, як правило, до вирубування особливо цінних лісів, і як наслідок - погіршення екологічної ситуації, порушення природного балансу, негативного впливу на збереження об'єктів історичної спадщини,

обмеження прав громадян у користуванні об'єктами природного середовища, зменшення можливостей утворення рекреаційних зон та зон відпочинку.

Таким чином, шляхом послідовного внесення змін до земельного та лісового законодавства створено особливі, порівняно з іншими категоріями земель, умови розпорядження землями лісогосподарського призначення. Із 2006 року обласні, а не районні державні адміністрації уповноважені надавати земельні ділянки лісогосподарського призначення у постійне користування із земель державної власності. З 2012 року виключне право «вилучати ліси для не лісогосподарських потреб» надано Кабінету Міністрів України, незалежно від площі земельних ділянок державної власності. З 2013 року за погодженням з урядом здійснюють зміну цільового призначення земельних ділянок лісогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності. Очевидно, що підвищення рівня розпорядчих органів загалом свідчить про зростання ролі земельних лісових ділянок у формуванні земель державної власності [12].

Однак, нещодавно, уряд зняв обмеження щодо надання згоди на відчуження та зміну цільового призначення земельних лісових ділянок (розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 401-р). Зокрема, визнано такими, що втратили чинність, деякі розпорядження Кабінету Міністрів України, зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2008 р. № 610 «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками». Як зазначається на урядовому порталі, це ще один крок у сфері дерегуляції, адже реалізація акта сприятиме розв'язанню проблеми отримання земельних лісових ділянок виробничими підприємствами у аграрній, будівельній та інших сферах. Очікується, що прийняття документа сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України та розбудові виробничої інфраструктури в регіонах. Крім того, матиме опосередкований ефект на ринок праці, оскільки зросте кількість робочих місць у сфері підприємництва [13]. Вважаємо таке рішення несвоєчасним та таким, що, ймовірно, призведе до більш серйозних зловживань, з огляду на загальну ситуацію масштабної неконтрольованої само-

вільної вирубки лісів. Це, в свою чергу, матиме негативний вплив на кліматичні, екологічні та соціально-економічні чинники. Самі серйозні наслідки вирубки лісів - це посилення парникового ефекту і зміна клімату, що маємо можливість спостерігати вже сьогодні.

При використанні земельних ресурсів в рамках економічної функції, пріоритетним все ж залишається її збереження як місця розміщення лісів, вод, об'єктів природно-заповідного фонду, оздоровчого та рекреаційного призначення [2, с. 214].

Висновки. Ліс має залишатись особливо цінним та посилено охоронюваним законом природним об'єктом з огляду на санітарно-гігієнічне, оздоровче, естетичне, рекреаційне значення. Підтримуємо наукові та практичні ідеї щодо необхідності проведення у кожному регіоні науково обґрунтованого зонування лісів, поділивши лісовий фонд на функціональні зони, з різними режимами збереження, відтворення та використання лісових ресурсів залежно від особливостей та потреб природних комплексів. Контрольна функція держави повинна лише посилюватись в сфері лісових відносин. Державний (некомерційний) інтерес, який повинен бути гарантом екологічної спрямованості державної політики у сфері лісових відносин та виразником екологічних публічних інтересів, в даному випадку повинен домінувати над приватними інтересами господарюючих суб'єктів з тим, щоб забезпечити основне завдання державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, а саме - забезпечення ефективної охорони, належного захисту та раціонального використання і відтворення лісів. Зміст управлінських рішень в сфері лісокористування на всіх рівнях повинен максимально враховувати в першу чергу екологічну складову цих відносин. Крім того, невід'ємною складовою системи якісного екологічного управління має стати повноцінна та дійсна реалізація законодавчо-правових засад участі громадськості у процесі прийняття рішень щодо управління лісами та лісовим господарством. Саме зацікавлена екологічна громадськість часто є виразником публічних (суспільних) інтересів, представляє їх перед державою, забезпечує та контролює стан врахування та відображення у праві.

1. *Заверюха М.М. Правове регулювання використання та охорони лісів за лісовим та земельним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Марина Михайлівна Заверюха. – Київ, 2017. – 21 с.*
2. *Костяшкін І.О. Проблеми правового забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.06 / Іван Олександрович Костяшкін. – К., 2016. – 451 с.*
3. *Мироненко І.В. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю в Україні : монографія / І.В.Мироненко. – Івано-Франківськ : Супрун В.П., 2012. – 190 с.*
4. *Волков О.Є. Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок: правовий аспект / О.Є.Волков // Судова апеляція. – 2015. - № 4(41). – С. 79-85.*
5. *Правдюк В.М. Порівняльний аналіз правового забезпечення планування та зонування земель у деяких країнах Західної Європи та в Україні / В.М. Правдюк // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження». – 2009. – № 2. – С. 142-147.*
6. *Проблеми земельної політики України і шляхи їх розв'язання: позиції експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD107_ukr_4.pdf*
7. *Костяшкін О.І. Правове регулювання цільового призначення земель як умови забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні / О.І.Костяшкін // Університетські наукові записки. – 2013. – № 3(47). – С. 316-323.*
8. *Мікулін Д.М. Правове регулювання довгострокового тимчасового користування лісами : дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.06 / Денис Миколайович Мікулін. – Харків, 2016. – 222 с.*
9. *Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 368 с.*
10. *Кобецька Н.Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.06 / Надія Романівна Кобецька. К., 2016. – 424 с.*
11. *Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення: розпорядження Кабінету Міністрів*

України від 18 січня 2017 р. № 37-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmi.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249675750>

12. Листопад О. Як забезпечити право народу на користування лісовими багатствами / Урядовий кур'єр від 19 листопада 2014 року.

13. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 401-р // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid>

Мороз Г.В. Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок: проблеми забезпечення публічних та приватних інтересів

Стаття присвячена дослідженню питання про умови зміни цільового призначення земельних лісових ділянок з обґрунтуванням оптимального механізму забезпечення публічних та приватних інтересів в процесі прийняття та реалізації відповідних управлінських рішень. Аналізується сучасний стан законодавчого врегулювання даного питання та висвітлено власне бачення щодо подальшого його удосконалення.

Ключові слова: лісокористування, земельна лісова ділянка, цільове призначення земельної ділянки, зміна цільового призначення земельної лісової ділянки, зонування земель, публічні та приватні інтереси.

Мороз Г.В. Изменение целевого назначения земельных лесных участков: проблемы обеспечения публичных и частных интересов

Статья посвящена исследованию вопроса об условиях изменения целевого назначения земельных лесных участков с обоснованием оптимального механизма обеспечения публичных и частных интересов в процессе принятия и реализации соответствующих управленческих решений. Анализируется современное состояние законодательного урегулирования данного вопроса и отражено собственное мнение относительно последующего его усовершенствования.

Ключевые слова: лесопользование, земельный лесной участок, целевое назначение земельного участка, изменение целевого назначения земельного лесного участка, зонирование земель, публичные и частные интересы.

Moroz G.V. Repurposing parcels of woodland: the problems of securing public and private interests

The article is devoted to the study concerning the conditions of repurposing parcels of woodland with the substantiation of an optimal mechanism for ensuring public and private interests in the process of adoption and implementation of relevant administrative decisions. The present state of the legislative regulation of this issue is analyzed and our own vision of its further improvement is highlighted. In particular, the removal of restrictions on giving consent to alienation and repurposing parcels of woodland by the government is considered to be untimely and likely to lead to more serious abuse in the sphere of forestry, taking into account the general situation of large-scale uncontrolled and unauthorized felling of forests in the state.

We support scientific and practical ideas about the necessity of scientifically sound zoning of forests in each region, dividing the forest fund into functional zones with different modes of conservation, reproduction and use of forest resources, depending on the features and needs of natural complexes. The control function of the state should only be strengthened in the sphere of forestry relations. State (non-commercial) interest, which should be the guarantor of the ecological orientation of state policy in the sphere of forestry relations and the mouthpiece of environmental public interests, in this case it should dominate the private interests of business entities in order to provide the main task of state regulation and management in the field of forestry relations, namely ensuring effective protection, proper aegis, rational use and reproduction of forests. The content of administrative decisions in the sphere of forestry at all levels should take into account, as a first priority, the environmental component of these relations. In addition, the effective and valid implementation of the legislative and legal principles of public participation in the decision-making process for forest management and forestry should be an integral part of the system of qualitative environmental management. The interested environmental community is often the mouthpiece of public interests, presents them to the state, provides and controls the state of their incorporation and reflection in the law.

Keywords: forest use, land parcel, purposeful use of land, change of purposeful use of land parcel, zoning of lands, public and private interests.

Романко С.М.

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ДОВКІЛЛЯ ТА ЛЮДИНИ: ПОНЯТТЯ, КРИТЕРІЇ ТА ОКРЕМІ ПРЕВЕНТИВНІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.6

Забезпечення екологічної безпеки довкілля та людини (як захист довкілля від результатів антропогенної діяльності людини, так і захист самої людини від наслідків її ж екологічно небезпечної діяльності) є актуальним багатовекторним напрямком екологічної політики сьогодення. Поява та необхідність правового регулювання даних відносин спричинила виникнення нової підгалузі екологічного права – антропоохоронного права, або права екологічної безпеки. Незважаючи на наявність певного теоретичного обґрунтування відносин екологічної безпеки, вони в силу швидкої лабільності та динамічних змін, спричинених розвитком науково-технічних знань та нових технологій, потребують постійного дослідження.