

IMPROVING FOREST LAW ENFORCEMENT AND GOVERNANCE
IN THE EUROPEAN NEIGHBORHOOD POLICY
EAST COUNTRIES AND RUSSIA

**РОЗВИТОК
ІНСТИТУТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ
НА ЗЕМЛІ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО
ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ
DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION
OF FOREST OWNERSHIP RIGHTS IN UKRAINE**

*Аналітичний звіт,
підготовлений консультантом
В.Ф. Сторожуком*

Зміст

Резюме.....	4
Вступ	4
Законодавча основа земельних прав	6
Форми та суб'єкти речових прав на землі лісогосподарського призначення.....	6
Розвиток різних форм власності на землі лісогосподарського призначення.....	8
Розвиток права державної власності на землі лісогосподарського призначення	8
Нормативне регулювання права державної власності на землі лісогосподарського призначення.....	8
Оформлення права державної власності на землі лісогосподарського призначення	9
Розвиток права комунальної власності на землі лісогосподарського призначення	10
Нормативне регулювання права комунальної власності на землі лісогосподарського призначення.....	10
Оформлення права комунальної власності на землі лісогосподарського призначення	13
Розвиток права приватної власності на землі лісогосподарського призначення.....	14
Нормативне регулювання права приватної власності на землі лісогосподарського призначення.....	14
Зміна цільового призначення земель приватної власності на лісогосподарські	14
Розвиток інших речових прав на землі лісогосподарського призначення	15
Право постійного користування землями лісогосподарського призначення.....	16
Право тимчасового користування та оренди земель лісогосподарського призначення	16
Нормативне регулювання права тимчасового користування та оренди земель.....	16
Речова природа довгострокового тимчасового користування лісами.....	18
Речова природа короткострокового тимчасового користування лісами.....	19
Державна реєстрація прав постійного та довгострокового тимчасового користування лісами ..	20
Право лісового сервітуту	21
Розвиток права власності на окремі категорії земель	21
Розвиток права власності на полежахисні смуги	21
Оптимізація структури державної власності на землі лісогосподарського призначення.....	25
Передача цілісних майнових комплексів лісогосподарських підприємств, що належать до сфери управління Мінагрополітики та Міноборони, до сфери управління Держлісагентства...	26
Нормативне забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності.....	28
Оформлення права комунальної власності на землі, що перебувають у постійному користуванні комунальних підприємств, установ, організацій.....	28

Державна реєстрація права постійного користування земельними ділянками комунальних лісогосподарських підприємств	28
Державна реєстрація права власності територіальних громад на земельні ділянки, які сформовані із земель комунальної власності.....	29
Особливості державної реєстрації права постійного користування, яке виникло до 2004 року	30
Державна реєстрація права комунальних лісогосподарських підприємств за відсутності державних актів на право користування земельними ділянками	31
Особливості формування комунальної власності на землі лісогосподарського призначення	33
Висновки	35
Пропозиції щодо внесення змін до законодавства	37
Список літератури.....	39
Список нормативно-правових актів і документів.....	39
Додаток. Статистичні дані про зміни в структурі користування землями лісогосподарського призначення.....	42

Резюме

Державна, комунальна та приватна власність на землі лісогосподарського призначення перебувають на різних етапах свого формування. Проте, в розумінні загального розвитку інституту права власності досі триває лише перший установчий період формування територіального базису прав, пов'язаний із оформленням правостановлюючих документів на землю.

Держава зберегла переважну власність на лісові землі. Процеси, необхідні для формування комунальної власності - розмежування земель державної та комунальної власності, «громадська» реституція аграрних лісів, - надміру затяглися. Законодавчо обмежені площі лісових ділянок, що можуть надаватися у приватну власність. Натомість, штучний розподіл прав користування землями та лісами призвів до проявів прихованої приватизації лісів через довгострокове тимчасове користування лісами. Необхідне подальше удосконалення нормативної бази для розвитку недержавних форм власності на землі лісогосподарського призначення.

Через незначну частку комунальних та приватних лісів, система державного управління лісами різних форм власності не розвивалася. Завдяки змінам до земельного законодавства найближчим часом відбудеться зростання площі земель комунальної власності. В процесі проведення земельної та адміністративної реформи слід передбачити реформування відомчої моделі управління лісами та формування нової державної структури управління лісами різних форм власності.

Права на землі лісогосподарського призначення є речовими правами на земельні ділянки. Земельні лісові ділянки державної та комунальної власності нині можуть бути предметом обмеженої кількості цивільно-правових угод. Розвиток ринкових відносин обумовить збільшення числа правочинів із землями лісогосподарського призначення, на що слід зважати при підготовці нового лісового законодавства.

Вступ

В ході проведення земельної реформи в Україні, державна форма власності на землі лісогосподарського призначення в Україні залишилася панівною. В той же час, землі сільськогосподарського призначення переважно розпайовані і приватизовані. За даними державного обліку земель станом на 01.01.2011 із загальної площі 41,63 млн. га сільськогосподарських угідь у приватній власності перебувало 30,56 млн. га (73,4%); тоді як за даними державного обліку лісів станом на 01.01.2011 із загальної площі 9,57 млн. га вкритих лісом лісових ділянок у власність та користування громадянам було передано менше 0,02 млн. га (0,1%) [1]. Отже, як власник лісових земель, держава зберегла суттєвий важіль впливу на розвиток сільських територій у лісових регіонах. Важливу роль при цьому зіграла стабільність системи управління державними лісами.

Нині, головним викликом для державної форми власності на землю є подолання критичної ситуації з оформленням правостановлюючих документів на право постійного користування державними лісогосподарськими підприємствами. За проведеними оцінками, для завершення процесу підготовки правостановлюючих документів необхідно понад 0,5 млрд. грн. [2]. Землі державної власності, на які не оформлені речові права на землю, потенційно залишаються предметом земельних спорів. Без оформлення речових прав земельні ділянки лісогосподарського призначення не можуть бути предметом інших цивільно-правових угод.

Роль комунальної власності на землі лісогосподарського призначення, рівно як і приватної форми власності, нині незначна. Процес розмежування земель державної та комунальної форм власності затягнувся. У віданні органів місцевого самоврядування, за даними державного обліку лісів станом на 01.01.2011, перебувало близько 5 тис. га лісових ділянок. В же час, у користуванні підприємств, підпорядкованих органам місцевого самоврядування знаходиться близько 1,3 млн. га, або 12,5% всіх лісових земель. Ці ділянки є потенційною основою для формування комунальної власності на ліси. Тому, законодавчо змінені умови розмежування земель державної та комунальної власності¹, надають реальні можливості формування комунальної власності на лісові землі.

Територіальне збільшення площі лісів комунальної та приватної власності призведе до необхідності формування системи державного управління лісами різних форм власності. З метою оптимізації державної системи управління лісами, на урядовому рівні декілька разів піднімалося питання про передачу аграрних лісів до відання центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства. Держава також послідовно робила кроки для законодавчого збереження державної власності на землі лісогосподарського призначення. Проте, подібна нормативна підтримка також засвідчила, що державі було складно визнати рівними різні форми власності на лісові землі, та надати їм рівні умови розвитку. Тому, формування оптимальної структури власності є стратегічним питанням лісової політики.

В процесі розвитку прав на землю, ліси розглядалися як поліморфний вид земельних угідь, що можуть входити не тільки до складу земель лісогосподарського призначення, але й до земель інших категорій. Відсутність у законодавстві чітких критеріїв щодо віднесення земельних ділянок до лісових обумовила, серед іншого, категорійну суперечку між Лісовим та Земельним кодексами щодо включення (виключення) полезахисних лісових смуг до (із) складу земель лісогосподарського призначення. В результаті відбулося тотальне віднесення полезахисних лісових смуг до земель запасу. За даними державного обліку лісів станом на 01.01.2011 у складі земель запасу знаходиться 777 тис. га, і понад половину площі складають захисні насадження переважно лінійного типу. Результати проведеного дослідження показують, що питання цільового призначення полезахисних смуг можна розглядати в рамках діючого законодавства залежно від суб'єктів господарювання, в користування яким планується передача цих земель.

Проблема поліморфізму лісових угідь чітко проявилася у питанні невизначеності статусу самозаліснених сільськогосподарських угідь земель сільськогосподарського призначення, які були розпайовані, але не обробляються. Де-факто значні лісові території де-юре знаходяться поза державними земельним та лісовим обліками. Вирішити цю проблему неможливо без формування нових загальних підходів до зміни цільового призначення земель, насамперед тих, що знаходяться у приватній власності.

Крім дослідження нормативного процесу розвитку права власності, в роботі розглянуто розвиток інших речових прав на земельні ділянки лісогосподарського призначення. В системі розвитку речових прав на земельні ділянки, чинним Лісовим кодексом зроблений розподіл прав на земельні лісові ділянки та прав на ліси. Якщо право постійного користування лісами є формальним наслідком права постійного користування земельними лісогосподарського призначення, то право довгострокового тимчасового користування лісами за своєю природою є

¹ Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 №5245-VI

речовим правом користування земельними ділянками. Пропонується проводити реєстрацію в Державному земельному кадастрі права довгострокового тимчасового користування лісами як обмеження щодо використання земельних лісових ділянок, подібно до реєстрації земельних сервітутів та прав користування чужою земельною ділянкою (суперфіцію та емфітевзису).

Розвиток різних форм власності на землю об'єктивно взаємопов'язаний. Однак, для розуміння особливостей становлення інституту прав власності та речових прав на землі лісогосподарського призначення, характер законодавчого регулювання кожної форми власності описаний окремо. Окремий акцент в дослідженні зроблено на розгляді питань, пов'язаних із сучасними процесами формування власності, зокрема питаннях оптимізації державної власності на ліси, що зараз проводиться за ініціативи уряду, та можливостях розвитку комунальної форми власності на землі лісогосподарського призначення.

Робота виконана в рамках програми ФЛЕГ-2 «Вдосконалення систем правозастосування і управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства і Росії». Прийняття стратегічних рішень та розробка сучасної лісової політики апріорі мають базуватися на основі знання механізмів розвитку права власності. Тому очікується, що висловлені в роботі пропозиції послугують для подолання проблем становлення різних форм власності та будуть використані для розробки документів лісової політики на перспективу.

Законодавча основа земельних прав

Сучасна типологія земельних прав визначена Конституцією України, Земельним кодексом України, Цивільним кодексом України, Законом України «Про оренду земель» та прийнятими на їх розвиток нормативно-правовими актами. Юридична основа прав на земельні ділянки лісогосподарського призначення сформована, насамперед, положеннями Земельного та Лісового кодексів України, Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

Внесені за останній час зміни до цивільного та земельного законодавства остаточно формалізували земельні права у вигляді речових прав на землю як нерухому річ. З 1 січня 2013 року введені нові правила та процедури оформлення прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно. Згідно з статтею 126 Земельного кодексу (у редакції Закону №3613-VI² від 07.07.2011), право власності, користування земельною ділянкою оформлюються згідно Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 №1952-IV. Відповідний «Порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень» затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 №703.

Форми та суб'єкти речових прав на землі лісогосподарського призначення

Перелік суб'єктів прав власності на землю визначений статтею 80 Земельного кодексу України. Згідно кодексу, громадяни та юридичні особи є суб'єктами права власності на землі приватної власності. Землями комунальної власності володіють територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, а держава реалізовує право власності на землі державної власності через відповідні органи державної влади.

² Закон України «Про Державний земельний кадастр» №3613-VI від 07.07.2011

Використання земельних прав як речових прав на землю дозволяє суб'єктам земельних правовідносин укладати договори купівлі-продажу, оренди земель, також інші цивільно-правові угоди, предметом яких є земельна ділянка. Відповідно до частини 1 статті 131 Земельного кодексу України, громадяни та юридичні особи України, а також територіальні громади та держава мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі міни, ренти, дарування, успадкування та інших цивільно-правових угод.

Земельні ділянки лісгосподарського призначення, що перебувають у державній та комунальній власності, не є предметом більшості згаданих правових угод та інших цивільних правочинів (іпотеки, заповітів, заставних, довіреностей тощо). Разом з тим, крім встановлених законом речових прав на земельні ділянки, до земель лісгосподарського призначення застосуються також право постійного та право тимчасового користування лісами.

Таблиця 1. Типологія прав на землі лісгосподарського призначення

Земельне право	Форма власності на землі	Органи, що надають право	Суб'єкти права	Правовстановлюючий документ
Право власності	Державні	Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації		Витяг з державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обтяжень
	Комунальні	Органи місцевого самоврядування		
	Приватні	Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування	Громадяни, юридичні особи	
Право постійного користування землями (лісами)	Державні	Обласні державні адміністрації	Спеціалізовані державні лісгосподарські підприємства	Витяг з державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обтяжень
	Комунальні	Обласні, районні ради	Спеціалізовані комунальні лісгосподарські підприємства	
Оренда (суборенда)	Приватні	Власник земельної ділянки	Громадяни, юридичні особи	Договір оренди
Право лісового сервітуту	Державні	Обласні державні адміністрації (землекористувач)	Власник (землекористувач) чужої земельної ділянки	Договір земельного сервітуту
	Комунальні	Обласні, районні ради (землекористувач)		
	Приватні	Власник земельної ділянки (землекористувач)		
Право довгострокового тимчасового користування лісами	Державні	Обласні, районні державні адміністрації	Громадяни, юридичні особи	Розпорядження
	Комунальні,	Сільські, селищні, міські ради	Громадяни, юридичні особи	Рішення
	Приватні	Власник лісів	Громадяни, юридичні особи	Договір

Розвиток різних форм власності на землі лісогосподарського призначення

Згідно статей 56, 78 Земельного кодексу України (статті 7 Лісового кодексу України), землі лісогосподарського призначення (ліси) можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності.

Розвиток права державної власності на землі лісогосподарського призначення

Нормативне регулювання права державної власності на землі лісогосподарського призначення

Управління лісами та лісовим землями України послідовно велося з позицій державної власності. При цьому, за період незалежності України змінився, зміст права державної власності на землі лісового фонду - від наслідуваного з радянського права ототожнення його з правом власності на ліси народу³, від імені якого землями лісового фонду розпоряджалися Ради, - до визнання держави суб'єктом права власності на землю та надання органам державної влади права розпорядження земельними ділянками⁴.

Згідно статей 11-16 Лісового кодексу України від 24.01.1994 №3853-ХІІ, право розпорядження земельними ділянками лісового фонду відносилось до компетенції Рад народних депутатів. Зокрема, згідно статті 13 кодексу, до відання обласних рад належало надання земельних ділянок лісового фонду за межами населених пунктів у постійне користування та припинення права користування ними.

Статтями 80, 84 Земельного кодексу України від 25.01.2001 №2768-ІІІ держава визнана суб'єктом права власності на землю, - право державної власності набувається і реалізується Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями. Відповідно до статті 122 Земельного кодексу, районні державні адміністрації на їх території уповноважені надавати земельні ділянки із земель державної власності у постійне користування юридичним особам за межами населених пунктів для ведення лісового господарства. Прикінцевими положеннями Лісового кодексу України (в редакції Закону №3404-ІV⁵ від 08.02.2006) внесено зміни до статті 122 Земельного кодексу - право розпорядження землями лісогосподарського призначення надане обласним державним адміністраціям.

З введенням в дію Лісового кодексу України від 24.01.1994 №3853-ХІІ, відповідно до статті 42 кодексу переведення лісових земель до нелісових (для використання у цілях не пов'язаних із веденням лісового господарства, використанням лісових ресурсів і користуванням земельними ділянками лісового фонду) провадилося за рішенням органів, які надають ці землі у користування відповідно до земельного законодавства (обласних Рад народних депутатів - за межами населених пунктів; сільських, селищних та міських Рад - в межах населених пунктів). Пізніше, згідно статті 57 Лісового кодексу України (в редакції Закону №3404-ІV від 08.02.2006), право зміни цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних зведенням лісового господарства, віднесене до компетенції органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які приймали рішення про передачу цих земельних

³ Стаття 3 Лісового кодексу УРСР від 13.12.1979, стаття 6 Лісового кодексу України №3853-ХІІ від 24.01.1994, стаття 7 Лісового кодексу України в редакції закону №3404-ІV від 08.02.2006

⁴ Стаття 84 Земельного кодексу України від 25.01.2001 №2768-ІІІ

⁵ Закон України «Про внесення змін до Лісового кодексу України» №3404-ІV від 08.02.2006

ділянок у власність або надання у постійне користування відповідно до Земельного кодексу України (обласними державними адміністраціями – за межами населених пунктів). Згідно статті 20 Земельного кодексу (з доповненнями, внесеними Законом №5245-VI⁶ від 06.09.2012), зміна цільового призначення земельних ділянок лісогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності, здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Отже, органи, що надали земельні лісові ділянки у власність чи користування, мають розпорядче право зміни їх цільового призначення в подальшому, але лише за погодженням з урядом.

Відповідно до статті 149 Земельного кодексу України, ці ж органи мають право вилучення земельних ділянок державної власності. З внесенням змін до законодавства, рівень державних органів, що могли здійснювали вилучення, послідовно зростав, і зараз Кабінет Міністрів має виключне право на вилучення земельних ділянок лісогосподарського призначення. Так, частиною 9 статті 149 Земельного кодексу від 25.01.2001 №2768-III було передбачено, що Кабінет Міністрів України вилучає земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні - ріллю, багаторічні насадження для несільськогосподарських потреб, ліси першої групи площею понад 10 гектарів. Цією статтею в редакції Закону №3404-IV від 08.02.2006 було визначено, що Кабінет Міністрів України вилучає земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні, - ріллю, багаторічні насадження для несільськогосподарських потреб, ліси площею понад 1 гектар для нелісогосподарських потреб. Чинна редакція статті 149 Земельного кодексу (зі змінами, внесеними Законом №4539-VI⁷ від 15.03.2012) встановлює, що Кабінет Міністрів України вилучає земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні, - ріллю, багаторічні насадження для несільськогосподарських потреб, ліси для нелісогосподарських потреб.

Особливі умови розпорядження землями лісогосподарського призначення, - надання в користування обласними, а не районними державними адміністраціями, як це передбачено для більшості категорій земель; проведення зміни цільового призначення або вилучення земельних ділянок, - відповідно за погодженням та розпорядженням уряду, - сумісно свідчать про зростання ролі земельних лісових ділянок у формуванні земель державної власності.

Оформлення права державної власності на землі лісогосподарського призначення

Згідно з статтею 125 Земельного кодексу України право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди виникають з моменту державної реєстрації цих прав. Статтею 79-1 Земельного кодексу України передбачено, що земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування та державної реєстрації права на неї.

Згідно пункту 5 Прикінцевих положень Лісового кодексу України, до одержання в установленому порядку державними лісогосподарськими підприємствами державних актів на право постійного користування земельними лісовими ділянками, документами, що підтверджують це право на раніше надані землі, є планово-картографічні матеріали лісовпорядкування. Ці положення дозволяють розглядати чинними права користування

⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» №5245-VI від 06.09.2012

⁷ Закон України «Про внесення змін до Земельного та Лісового кодексів України щодо збереження лісів» №4539-VI від 15.03.2012

державних лісогосподарських підприємств на земельні ділянки, на які до 1 січня 2013 року були виготовлені планово-картографічні матеріали лісовпорядкування. Однак, до моменту державної реєстрації лісовпорядковані ділянки не є об'єктом цивільних прав.

Згідно пункту 3 статті 4-1 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 №1952-IV (в редакції Закону №233-VII⁸ від 14.05.2013), державна реєстрація права держави на земельні ділянки, які сформовані із земель державної власності, здійснюється після затвердження у порядку, встановленому Земельним кодексом, документації із землеустрою, за якою здійснено таке формування, одночасно із державною реєстрацією похідного речового права на такі ділянки (постійне користування).

Для процедури державної реєстрації, земельні ділянки, права користування якими підтверджені матеріалами лісовпорядкування, слід формально розділяти на лісовпорядковані до та після 2004 року. Згідно пункту 2 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний земельний кадастр» та пункту 115 «Порядку ведення Державного земельного кадастру», земельні ділянки, право користування на які виникло до 2004 року, вважаються сформованими, а державна реєстрація здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), а для решти земельних ділянок - за проектами землеустрою щодо відведення земельних ділянок згідно пункту 5 статті 79-1 Земельного кодексу. У разі відсутності станом на 1 січня 2013 року, державних актів на право постійного користування, для виготовлення технічної документації чи підготовки проектів землеустрою державні лісогосподарські підприємства повинні звертатися до розробників документації із землеустрою, визначених статтею 26 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 №858-IV.

Розвиток права комунальної власності на землі лісогосподарського призначення

Нормативне регулювання права комунальної власності на землі лісогосподарського призначення

Згідно статті 3 Лісового кодексу Української РСР від 13.12.1979, ліси знаходилися у виключній власності держави і надавалися тільки у користування, а відповідно до статей 4 та 30 кодексу - єдиний державний лісовий фонд складався із лісів державного значення та колгоспних лісів, що знаходились на землях, наданих у безстрокове користування.

Законом України «Про форми власності на землю» від 30.01.1992 №2073-XII поряд з державною запроваджено колективну і приватну форми власності на землю.

Земельний кодекс УРСР (в редакції Закону України №2196-XII⁹ від 13.03.1992) визначив, що землі лісового фонду (землі вкриті, а також не вкриті лісом, але надані для потреб лісового господарства) не можуть, згідно статті 4 кодексу, передаватися у колективну та приватну власність, за винятком невеликих (до 5 га) ділянок лісів, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських (фермерських) господарств. У державній

⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» №233-VII від 14.05.2013

⁹ Закон України «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР» №2196-XII від 13.03.1992

власності залишилися всі землі лісового фонду, за винятком окремих ділянок, переданих у колективну чи приватну власність.

Законом України «Про власність» від 07.02.1991 №697-ХІІ було визначено, що комунальна власність є складовою державної форми власності. Згідно закону, землі державного лісового фонду поза межами населених пунктів, надані у користування підприємствам- правонаступникам колгоспів, не були віднесені до комунальної форми власності.

Конституцією України від 28.06.1996 закладені передумови формування комунальної власності на землі. Статтею 142 Конституції визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є, серед іншого, земля, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Реальні можливості появи комунальної власності на землі лісового фонду виникли в зв'язку з виходом Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 03.12.1999 №1529/99, який зобов'язував Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації здійснити організаційні заходи щодо реформування протягом грудня 1999 - квітня 2000 року колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно. Відповідно до наказу Мінагрополітики та Держкомлісгспу України «Про ліси сільськогосподарських підприємств» №106/60 від 26.06.2000, ці відомства мали спільно внести пропозиції обласним радам і обласним державним адміністраціям про передачу у встановленому порядку земель лісового фонду, що були у користуванні колективних сільськогосподарських підприємств, державним лісгосподарським підприємствам Держкомлісгспу України або діючим чи новоствореним спеціалізованим лісгосподарським підприємствам, підпорядкованим Мінагрополітики, а також агроформуванням, у яких створено спеціалізовані підрозділи для ведення лісового господарства. Наказ Мінагрополітики України "Про прискорення передачі земель лісового фонду, що перебували у користуванні реформованих КСП" №156 від 11.06.2001, та доручення Президента України №1-4/135 від 06.08.2001 щодо забезпечення розробки механізму передачі земельних ділянок лісового фонду, що перебувають у користуванні зреформованих КСП, правонаступникам, - стали наступними спробами державного регулювання процесу утворення суб'єктів користування колишніми колгоспними лісами.

В період з 1996 по 2004 роки тривала розробка нормативно-правових актів щодо розмежування земель права державної та комунальної власності, що включала питання передачі до земель комунальної власності земель лісового фонду. Наприклад, Указ Президента України від 27.06.1999 р. №722/99 (не вступив в силу)¹⁰, забороняв передачу до комунальної власності земель лісового фонду загальнодержавного значення поза межами населених пунктів. Натомість,

¹⁰ Відповідно до пункту 4 Перехідних положень Конституції України, Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України мав право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єре Міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради. Такий указ Президента України вступав в дію якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

окремі законопроекти, розглянуті Верховною Радою України¹¹, серед земель державної власності, що не можуть передаватися до земель комунальної власності, не вказували земель лісового фонду. Згідно пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 01.08.2002 №1100 «Про тимчасовий порядок розмежування земель права державної та комунальної власності» із земель права державної власності у комунальну власність мали передаватися землі лісового фонду в межах населених пунктів та землі під об'єктами природно-заповідного фонду місцевого значення.

Стаття 83 Земельного кодексу України від 25.01.2001 №2768-III визначає, що у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. Частиною б) пункту 4 Прикінцевих положень Земельного кодексу України, Кабінет Міністрів України зобов'язано розробити проект закону про розмежування земель права державної та комунальної власності.

Закон «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 №1457-IV встановив, що при розмежуванні земель державної та комунальної власності до земель комунальної власності не можуть передаватися землі лісового фонду за межами населених пунктів. Прийняття такої редакції закону зберегло існуючу структуру власності на ліси, оскільки за обліковими даними в межах населених пунктів знаходилося 37,9 тис. га лісових ділянок (0,4% від загальної площі лісів України) [3]. Помітного розвитку комунальної власності на ліси не відбулося також тому, що ділянки лісового фонду в межах населених пунктів перебували переважно в користуванні державних лісгосподарських підприємств, які згідно пункту 2 статті 92 Земельного кодексу могли набувати право постійного земельними ділянками із земель комунальної власності.

Згідно статті 10 Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності», юридичною основою факту розмежування земель мала стати розробка проекту розмежування земель із встановленням меж земельних ділянок державної та комунальної власності в натурі (на місцевості). Статтею 15 закону передбачалося, що витрати, пов'язані з розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюватимуться за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів. Проте запропонований підхід до розмежування земель державної та комунальної власності не був втілений на практиці, насамперед, через значну вартість розробки та складний порядок погодження проектів землеустрою.

Статтею 17 Лісового кодексу України (в редакції Закону України №3404-IV від 08.02.2006) передбачено, що у постійне користування ліси на землях державної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються державним, а на землях комунальної власності – комунальним підприємствам, у яких створені спеціалізовані лісгосподарські підрозділи. Таким чином, вказане положення заборонило надання права постійного користування земельними ділянками із земель державної власності комунальним підприємствам, установам та організаціям.

¹¹Проект закону, внесений народними депутатами Шашевським С.Т та Ващук К.Т. «Про розмежування земель державної та комунальної власності», та прийнятий Верховною Радою України 9 липня 2003 року №1061-IV, повернутий Президентом України до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Закон «Про розмежування земель державної та комунальної власності» втратив чинність на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 №5245-VI. Внесені зміни дозволяють провести розмежування земель за рішеннями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування без проведення додаткових робіт із землеустрою. Відповідно до пункту 3 Прикінцевих положень закону, з дня набрання ним чинності (1 січня 2013 року) землями комунальної власності відповідних територіальних громад вважаються земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні комунальних підприємств, установ, організацій. Тобто, комунальними землями слід вважати землі лісгосподарського призначення, надані у постійне користування комунальним лісгосподарським підприємствам, незалежно від розташування в межах чи поза межами населених пунктів. Більш детально, процедури нормативного забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності описані в окремому розділі.

Оформлення права комунальної власності на землі лісгосподарського призначення

За даними державного обліку лісів станом на 01.01.2011, площа лісів державної власності, що знаходилися у користуванні підприємств, підпорядкованих органам місцевого самоврядування, складала 1292,4 тис. га або 12,5% лісового фонду України [1]. Для посвідчення права власності територіальної громади, відповідні органи місцевого самоврядування на підставі Прикінцевих положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» та у відповідності до Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» можуть звернутися до органів Державної реєстраційної служби для проведення державної реєстрації права на земельні ділянки.

Державна реєстрація права комунальної власності на землі потрібна органам місцевого самоврядування для здійснення правочинів з нею як з комунальним майном. Землі лісгосподарського призначення не є об'єктом більшості цивільно-правових угод, тому процес посвідчення цих прав не буде інтенсивним, тільки якщо територіальні громади не прискорять його з огляду на загрозу втратити набуті «в силу закону» права.

Головним результатом змін до законодавства про розмежування земель лісгосподарського призначення державної та комунальної власності стало визнання районних та обласних рад власниками лісів, наданих у постійне користування комунальним підприємствам. Ради виконуватимуть розпорядчі функції як суб'єкти права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад, відповідно до статті 86 Земельного кодексу.

Проте, комунальні ліси, як об'єкти спільної власності, залишатимуться поза сферою впливу реальних територіальних громад, поки не будуть визначені повноваження сільських та селищних рад щодо управління та контролю ведення лісового господарства в цих лісах. Ці повноваження можуть бути визначені в договорі, що згідно статті 88 Земельного кодексу, має укладатися стосовно володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, що перебувають у спільній частковій власності. Зауважимо, що учасник спільної часткової власності (територіальна громада) має право вимагати виділення належної йому частки із складу земельної ділянки, або отримати в його володіння, користування частини спільної земельної ділянки, що відповідають розмірам належних їм часток.

Можливості бюджетів районних та обласних рад також можуть бути недостатніми для ефективного управління комунальними лісами. Щоб забезпечити збереження екологічних та соціальних функцій цих лісів, держава напевне буде змушена посилити контроль за їх використанням та охороною. Загалом, процес розширення права комунальної власності на ліси обумовлює необхідність розвитку системи державного управління лісами різних форм власності.

Розвиток права приватної власності на землі лісогосподарського призначення

Нормативне регулювання права приватної власності на землі лісогосподарського призначення

Згідно статті 4 кодексу Земельного кодексу УРСР (в редакції Закону України №2196-ХІІ від 13.03.1992), у приватну власність, могли бути передані невеликі (до 5 га) ділянок лісів, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських (фермерських) господарств.

Формування дрібної приватної власності на ліси призупиняє Лісовий кодекс України від 24.01.1994 №3853-ХІІ. Відповідно до статті 9 кодексу, окремі земельні ділянки лісового фонду площею до 5 га, якщо вони входять до складу угідь селянських (фермерських) господарств, могли надаватися у постійне користування громадянам із спеціальною підготовкою.

Земельний кодекс України від 25.01.2001 №2768-ІІІ повертає можливість отримання лісів у приватну власність. Згідно статті 56 кодексу, громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватися у власність замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення загальною площею до 5 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Громадяни і юридичні особи в установленому порядку можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення.

Поряд з цим, Земельний кодекс офіційно визначив неможливість реституції земель. Згідно пункту 4 статті 78 кодексу, особам (їх спадкоємцям), які мали у власності земельні ділянки до 15 травня 1992 року (з дня набрання чинності Земельним кодексом України), земельні ділянки не повертаються.

Згідно з статтею 4 Лісового кодексу (в редакції Закону України №3404-ІV від 08.02.2006), ліси можуть перебувати у приватній власності. Умови набуття права приватної власності на ліси визначені статтею 12 кодексу. Крім аналогічних до Земельного кодексу умов набуття, вказано, що площа лісів у приватній власності може бути збільшена в разі успадкування.

Таким чином, базис формування приватної власності на ліси штучно обмежений умовами щодо площі лісових ділянок та стану земель. Однак, відомо, що на значних площах земель сільськогосподарського призначення, що надані у приватну власність але не обробляються, відбулося природне заліснення. Переведення цих земель до лісогосподарських за фактичним їх станом, пов'язане з питанням (не)цільового використання земель.

Зміна цільового призначення земель приватної власності на лісогосподарські

Згідно пункту 3 статті 20 Земельного кодексу України, зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності, розташованих за межами населених пунктів, здійснюється районною державною адміністрацією за ініціативою власників земельних ділянок.

Відповідно до пункту 5 статті 20 Земельного кодексу України, види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель визначаються її власником самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням документації із землеустрою. Земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їх власниками або користувачами виключно в межах вимог щодо користування землями певного виду використання, встановлених статтями 31, 33-37 Кодексу, - відповідно як землі фермерського господарства, особистих селянських господарств, для сінокосіння та випасання худоби, садівництва, городництва, для ведення підсобного господарства несільськогосподарськими підприємствами.

Відповідно до пункту 2 статті 22 Земельного кодексу, до несільськогосподарських угідь земель сільськогосподарського призначення можуть належати захисні насадження, що не віднесені до земель лісгосподарського призначення. Створення захисних насаджень на земельній ділянці сільськогосподарського призначення не є порушенням цільового призначення земель, що слідує із положень листа Держкомзему України від 27.12.2006 № 14-17-7/9942 до Держземінспекції щодо трактування терміну "використання земель не за цільовим призначенням". В листі зазначено, що "якщо земельна ділянка була надана для розміщення об'єкту чи для використання в межах будь якої категорії відповідно до статті 19 Земельного кодексу України, але через якийсь час там було розташовано інший об'єкт чи вона використовується по іншому, але в межах тієї категорії що була першочергова надана, то використання земельної ділянки не за цільовим призначенням в цьому випадку відсутнє". Разом з тим, створення захисних насаджень на земельній ділянці сільськогосподарського призначення веде до зміни меж земельних угідь, порівняно із затвердженою документацією із землеустрою та відомостями про цю ділянку в Державному земельному кадастрі.

Передбачена однакова адміністративна відповідальність за нецільове використання земельної ділянки чи відхилення від проектів землеустрою. Використання земель не за цільовим призначенням, відповідно до статті 53 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 18.12.1984 зі змінами, або відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, відповідно до статті 55 кодексу, - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Проте, відхилення від затверджених проектів землеустрою, чи відсутність таких проектів, - не є підставами для припинення прав власності на земельну ділянку, відповідно до статті 141 та статті 143 Земельного кодексу України. Натомість, нецільове використання земель, згідно статті 143 Земельного кодексу може бути підставою для примусового припинення прав на земельну ділянку в судовому порядку.

Розвиток інших речових прав на землі лісгосподарського призначення

Земельний кодекс та Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» розрізняють наступні відмінні від права власності, речові права на земельну ділянку:

- 1) право користування землею (право постійного користування земельною ділянкою, право оренди земельної ділянки) (глава 15 Земельного кодексу України);
- 2) право земельного сервітуту (глава 16 Земельного кодексу України);

3) право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) і право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) (глава 161 Земельного кодексу України).

Право постійного користування землями лісогосподарського призначення

В радянський період, право безстрокового землекористування виступало панівною формою використання державних земель. Право користування землями (в т.ч. лісового фонду) колгоспів та радгоспів та інших землекористувачів, згідно зі статтею 20 Земельного кодексу УРСР від 08.07.1970, засвідчувалося державними актами на право користування землею.

Відповідно до Земельного кодексу Української РСР від 18.12.1990 №561-ХІІ, земельні ділянки могли надаватися у володіння і користування. У постійне володіння земля надавалася колгоспам, радгоспам, іншим державним підприємствам для ведення лісового господарства. Законом України від 13.03.1992 №2196-ХІІ Земельний кодекс Української РСР було викладено в новій редакції. Згідно статті 7 Земельного кодексу України (в редакції Закону №2196-ХІІ від 13.03.1992) від у постійне користування земля надавалася Радами народних депутатів із земель, що перебували у державній власності для ведення лісового господарства спеціалізованим підприємствам.

Згодом, зміст права постійного користування уточнено статтею 9 Лісового кодексу України від 24.01.1994 №3853-ХІІ, відповідно до якої у постійне користування земельні ділянки лісового фонду надавалися спеціалізованим лісогосподарським підприємствам.

Частиною першою статті 92 Земельного кодексу України від 25.10.2001 №2768-ІІІ визначено, що право постійного користування земельною ділянкою – це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 02.04.2002 №449 (зі змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України №926 від 16.10.2008 та №1019 від 12.11.2008), право постійного користування земельною ділянкою, що виникло до 1 січня 2013 року, може посвідчуватися державними актами двох видів, які залишаються чинними:

1) на право постійного користування землею, виданих відповідно до Постанови Верховної Ради України від 13.03.1992 №2201-ХІІ «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею»;

2) на право постійного користування земельною ділянкою, виданих відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 02.04.2002 №449 «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою».

Право тимчасового користування та оренди земель лісогосподарського призначення

Нормативне регулювання права тимчасового користування та оренди земель

Згідно зі статтею 7 Земельного кодексу України від 18.12.1990 №561-ХІІ, громадяни України не могли отримати у тимчасове користування землі, що перебували у державній власності, для ведення лісового господарства. Статтею 60 кодексу було передбачено, що колективні сільськогосподарські підприємства (КСП), сільськогосподарські кооперативи (СК), сільськогосподарські акціонерні товариства могли одержувати земельні ділянки у користування,

у тому числі оренду. Статтею 77 кодексу, уточнено, що районні Ради народних депутатів за погодженням із державними органами лісового господарства могли надавати КСП, СК, радгоспам, іншим підприємствам, установам, організаціям і громадянам у тимчасове користування землі лісового фонду, що є у користуванні державних лісгосподарських підприємств, установ та організацій, для сільськогосподарських цілей. На колишні землі лісового фонду колгоспів та радгоспів, що не могли передаватися у колективну власність і залишилися у державній власності (стаття 5 Земельного кодексу), їх правонаступники мали оформити право тимчасового користування (оренди), а міжколгоспні лісгосподарські організації (міжколгоспні лісгоспи) функціонувати на умовах суборенди. На практиці ж, господарюючі суб'єкти (правонаступники колгоспів та міжколгоспні лісгоспи) продовжували свою діяльність без оформлення права тимчасового користування (оренди).

Статтею 9 Лісового кодексу України від 24.01.1994 №3853-ХІІ уточнено форми тимчасового користування, які зводилися до окремих видів лісових користувань, що мали погоджуватися із постійними користувачами: спеціального використання лісових ресурсів, потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт. Статтею 10 кодексу було встановлено, що у тимчасове користування земельні ділянки лісового фонду могли надаватися на умовах оренди. За статтею 9 Лісового кодексу термін довгострокового тимчасового користування (в тому числі оренди) скорочувався до 25 років, порівняно з встановленим Земельним кодексом терміном для довгострокової оренди до 50 років. Короткострокове тимчасове користування земельними ділянками лісового фонду могло бути до трьох років. Обмеження площі тимчасового користування (оренди) земельних ділянок ні Земельний, ні Лісовий кодекси не встановлювали.

Деталізація права тимчасового користування, зроблена Лісовим кодексом, була спрямована на надання тимчасовим користувачам можливості договірною використання лісових ресурсів як погодженого часткового обмеження права постійних лісокористувачів на ведення лісового господарства. В той же час договір оренди земель згідно земельного законодавства накладав тимчасові обмеження на права постійних лісокористувачів щодо користування земельними ділянками.

Спеціальним законодавчим актом у сфері орендних відносин, став Закон України «Про оренду землі» від 06.10.1998 №161-ХІV. Статтею 13 вказаного закону визначено, що договір оренди землі – це договір, за яким орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства.

Діюча форма Типова договору оренди землі, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 №220, дозволяє укладати договори щодо земельних ділянок різних за складом та видами угідь. При цьому, попередня форма договору на право тимчасового користування землею (у тому числі на умовах оренди), встановлена Постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.1993 №197, безпосередньо вказувала ліси серед угідь в складі земельних ділянок, що складали предмет оренди.

Серед різних форм права тимчасового користування земельними ділянками подальший розвиток в земельному законодавстві отримала лише оренда. Земельним кодексом від 25.10.2001 №2768-III не передбачено інших прав тимчасового користування земельними ділянками, крім оренди. Це право підлягає державній реєстрації. Відповідно до статей 124 та 134 Земельного кодексу, передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів. Також, згідно пункту 3 статті 93 кодексу, не підлягають передачі в оренду земельні ділянки на землях лісогосподарського призначення, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів.

Статтею 57 кодексу було визначено, що за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування надання на умовах оренди земельних ділянок лісового фонду іншим підприємствам, установам та організаціям, у яких створені спеціалізовані підрозділи, для ведення лісового господарства, спеціального використання лісових ресурсів і для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт. Згідно з Прикінцевими положеннями Лісового кодексу (у редакції закону №3404-IV від 08.02.2006), друга частина статті 57 Земельного кодексу щодо оренди земельних ділянок лісового фонду була вилучена. Законом №3404-IV введені «відмінні» від прав на земельні ділянки права постійного та тимчасового користування лісами. При цьому, право тимчасового користування лісами врегульоване безвідносно до права оренди земельних лісових ділянок, а право постійного користування лісами визначене як похідне від права користування земельними ділянками лісогосподарського призначення.

Оскільки із Земельного кодексу виключене положення про мету надання земельних ділянок лісогосподарського призначення в оренду, а Лісовим кодексом та нормативними актами, прийнятими у його розвиток, орендні відносини з користування лісами не врегульовані, наявна нині нормативна база недостатня для юридичного оформлення права оренди земельних ділянок лісогосподарського призначення.

Принципова різниця між тимчасовим користуванням лісами, запровадженим Лісовим кодексом, та орендою земельних ділянок, визначеною Земельним кодексом, полягає у користуванні земельними ділянками без їх вилучення у постійних користувачів у першому випадку, та з вилученням і наданням права володіння – у другому. У разі довгострокового тимчасового користування лісами це дозволяє юридично утримувати землі лісогосподарського призначення в державній власності, і таким чином стримувати процеси приватизації лісів, прояви яких були б очевидними у разі встановлення орендних відносин. Проте, відсутність конкурентних засад надання ділянок в довгострокове тимчасове користування та державної реєстрації цього права нині навпаки сприяють розвитку прихованої приватизації лісів.

Речова природа довгострокового тимчасового користування лісами

Право довгострокового тимчасового користування лісами за свою природою є правом користування чужою ділянкою. Тому його правомочності можна порівняти з іншими правами користування чужою земельною ділянкою.

Зміст та підстави набуття права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзису) та забудови (суперфіцію) встановлені главою 16-1 Земельного кодексу та главами 33-34 Цивільного кодексу України. Строк користування земельною ділянкою державної чи комунальної власності не може перевищувати 50 років, а

строк встановлення емфітевзису щодо земельних ділянок приватної форми власності не обмежений (для тимчасового довгострокового користування лісами – до 50 років). Згідно статті 102-1 Земельного кодексу, право користування земельною ділянкою (емфітевзис чи суперфіція) державної або комунальної власності не може бути відчужено її землекористувачем іншим особам. Аналогічно, згідно статті 18 Лісового кодексу, тимчасовий лісокористувач не має права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам.

Але, правомочність тимчасових лісокористувачів зводити тимчасові будівлі і споруди на умовах довгострокового тимчасового користування лісами не можна розглядати як елемент суперфіцію, - права користування чужою земельною ділянкою для забудови. Статтею 413 Цивільного кодексу визначено, що власник земельної ділянки має право надати її в користування іншій особі для будівництва споруд і будівель. Державним класифікатором будівель та споруд ДК 018-2000, затвердженим і введеним в дію наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 17.08.2000 №507, визначено, що будівлі є різновидом споруд. Відповідно до пункту 2.7 Методичних рекомендацій стосовно об'єктів нерухомого майна, права на які підлягають державній реєстрації, схвалених колегією Державної реєстраційної служби України 11.12.2012, тимчасові споруди не підлягають державній реєстрації. Отже, здійснення тимчасовими лісокористувачами будівництва тимчасових споруд (переміщення яких є можливим без їх знецінення та зміни призначення) не вимагає укладання договору суперфіцію.

Разом з тим, власникам лісів, постійним лісокористувачам при погодженні будівництва тимчасових споруд, слід приймати до уваги, що відповідно до статті 376 Цивільного кодексу України право власності на самочинно збудоване майно може бути за рішенням суду визнане за особою, яка здійснила самочинне будівництво на земельній ділянці, що не була їй відведена для цієї мети за умови надання земельної ділянки в установленому порядку особі під уже збудоване нерухоме майно. Відповідно статті 120 Земельного кодексу, до особи як набула право власності на будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення. Тому, за певних обставин будівництво тимчасових споруд з наступним їх визнанням у судовому порядку об'єктами нерухомого майна, може приводити до втрати права власності на земельну ділянку.

Обов'язки тимчасових лісокористувачів на умовах довгострокового користування передбачають виконання встановлених обмежень (обтяжень), тобто здійснення господарської діяльності за умови встановлення, наприклад, лісових та земельних сервітутів. Таким чином, правомочності права довгострокового тимчасового користування реалізуються після застосування права сервітуту.

Речова природа короткострокового тимчасового користування лісами

Короткострокове тимчасове користування лісами здійснюється у порядку спеціального використання лісових ресурсів, і регламентується статтями 67-69, 73 Лісового кодексу України, Порядком спеціального використання лісових ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 №761, Правилами використання корисних властивостей лісів, затвердженими наказом Міністерства аграрної політики і продовольства України від 14.08.2012 №502. Право короткострокового тимчасового користування лісами в об'єктному розумінні речових прав дозволяє тимчасовим користувачам набувати право власності на рухоме майно -

лісові ресурси. У цивільно-правовому відношенні, це право слід розглядати як право використання лісових ресурсів.

Державна реєстрація прав постійного та довгострокового тимчасового користування лісами

Згідно статті 16 Лісового кодексу України, постійне і тимчасове користування лісами розглядаються як окремі порядки здійснення права користування лісами. Відповідно до пункту 2.3 Методичних рекомендацій стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 14.04.2009 №660/5, право власності на багаторічні насадження не підлягає державній реєстрації. В силу спільного розгляду лісів та багаторічних насаджень в цьому пункті Методичних рекомендацій, можна за аналогією стверджувати, що право власності на ліси, і похідне від нього право користування лісами не підлягають державній реєстрації, а ліси не є нерухомим майном. Дійсно, право власності на ліси та право користування лісами не включені до переліку речових прав нерухоме майно, приведеного в статті 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 №1952-IV, та не підлягають обов'язковій державній реєстрації.

Право постійного користування лісами посвідчується державним актом на право постійного користування земельною ділянкою згідно зі статтею 17 Лісового кодексу України (у редакції закону №3404-IV від 08.02.2006), і таким чином є похідним від права постійного користування земельною ділянкою. Згідно з статтею 18 Лісового кодексу України, довгострокове тимчасове користування лісами – це засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок.

Використання земельних ділянок як базису (об'єкту) реалізації права, дозволяє вважати право постійного користування лісами і довгострокове тимчасове користування лісами формами речових прав на земельні ділянки. Як речові права на земельні ділянки, вони мають реєструватися у Державному реєстрі прав згідно із статтею 5 Закону «Про державну реєстрацію», у випадку визнання лісу нерухомим майном – як об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці.

Реєстрація права постійного користування лісами вже здійснюється опосередковано через право постійного користування земельною ділянкою. Підставами для державної реєстрації права довгострокового тимчасового користування лісами згідно пункту 1 статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», можуть бути укладені рішення органів місцевого самоврядування чи розпорядження органів виконавчої влади, що надали це право, та договори укладені приватними власниками лісів (стаття 18 Лісового кодексу).

Для проведення державної реєстрації, право довгострокового тимчасового користування лісами має бути зареєстроване в Державному земельному кадастрі як обмеження у використанні земельної ділянки. Реєстрація обмеження здійснюється шляхом внесення відомостей згідно з пунктом 23 Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №1051 від 17.10.2012.

Для цього слід доповнити «Перелік обмежень щодо використання земельних ділянок», що міститься в додатку 6 до Порядку ведення Державного земельного кадастру, кодами для права довгострокового тимчасового користування лісами. Додаток вже включає земельні сервітути (код 07), право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій – код 08), право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис – код 09). Внесення змін до Лісового кодексу щодо обов'язкової державної реєстрації права довгострокового тимчасового користування лісами, та доповнення переліку обмежень у використанні земельної ділянки правом довгострокового тимчасового користування дозволить реєструвати право довгострокового тимчасового користування земельними ділянками на загальних засадах реєстрації обмежень у використанні земельних ділянок.

Право лісового сервіту

Статтею 100 Земельного кодексу та статтею 402 Цивільного кодексу України визначено, що сервітут може бути встановлений договором, законом, заповітом або рішенням суду. Також, згідно з пунктом 27 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2011 №703, закон, яким встановлено сервітут на нерухоме майно, відноситься до документів, що підтверджують виникнення, перехід та припинення речових прав на нерухоме майно. Крім права громадян вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, інших форм лісового сервіту не визначено. Як форма земельних сервітутних відносин це право встановлене законом. Проте, за суттю лісовий сервітут є видом безоплатного короткострокового тимчасового користування громадян лісами. У розумінні статті 66 Лісового кодексу право лісового сервіту описане як складова права загального використання лісових ресурсів, а згідно пункту 1.3 Правил використання корисних властивостей лісів право лісового сервіту використовується у порядку загального використання корисних властивостей лісів.

Розвиток права власності на окремі категорії земель

Розвиток права власності на полезахисні смуги

Згідно Земельного кодексу УРСР від 08.07.1970 та Лісового кодексу УРСР від 13.12.1979, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження не відносилися до складу лісового фонду (за винятком державних захисних лісових смуг).

Відповідно до статей 4 та 5 Земельного кодексу Української РСР (в редакції Закону України від 13.03.1992 №2196-ХІІ), землі, що не входили до складу лісового фонду, могли передаватися у колективну власність. Полезахисні та інші ґрунтозахисні насадження були віднесені до земель загального користування, та могли передаватися колективним сільськогосподарським підприємствам (КСП), сільськогосподарським кооперативам (СК) та сільськогосподарським акціонерним товариствам (САТ) у колективну власність, користування, в тому числі оренду (статті 5, 60 Земельного кодексу). У разі ліквідації чи банкрутства КСП, СК, САТ землі загального користування передавалися у відання місцевих Рад народних депутатів (стаття 5 Земельного кодексу).

Статтею 36 Лісового кодексу від 24.01.1994 №3853-ХІІ полезахисні лісові смуги були включені до першої групи лісів, і тим самим віднесені до складу земель лісового фонду, - згідно із статтею 4, та до державної власності - відповідно до статті 6 кодексу. КСП, СК та САТ, що не

оформили право колективної власності на ці землі згідно норм Земельного кодексу від 13.03.1992 №2196-ХІІ, після набрання чинності Лісовим кодексом мали звертатися щодо оформлення права постійного або тимчасового користування землями державної власності.

В результаті, частина полезахисних смуг була передана Радами у колективну власність КСП, СК, САТ як землі загального несільськогосподарського використання, частина – в постійне користування або оренду із складу земель державної власності, решта – залишилася не наданими у власність чи користування, - через складність і тривалість процесу оформлення правостановлюючих документів. З огляду на останній чинник, нормативна суперечність між Земельним та Лісовим кодексами щодо цільового призначення полезахисних смуг просто не помічалася підприємствами- правонаступниками колгоспів, які продовжували користуватися полезахисними смугами для власних потреб, до моменту оформлення права колективної власності на землю¹². Зіткнувшись з необхідністю укладання договорів оренди земель, зайнятих полезахисними лісовими смугами, сільгоспідприємства часто відмовлялися від користування цими землями, не бажаючи нести додаткові витрати.

Проблеми оформлення права користування полезахисними лісовими смугами поглибилися в період розпаювання земель колективної власності. Укази Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність» від 08.08.1995 №720/95 та «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 03.12.1999 №1529/99, а пізніше Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 05.06.2003 №899-IV, та нормативні акти державних органів влади не визначили конкретні умови розподілу та надання у користування громадянам полезахисних лісових смуг. Наприклад, в пункті 2.4 Рекомендацій щодо перерозподілу земель загального користування колективних сільськогосподарських підприємств в процесі їх реформування, затверджених наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 01.02.2000 №13, вказано, що «при виділенні в натурі (на місцевості) громадянину за його бажанням земельної ділянки в розмірі земельної частки (паю), вкраплені в неї контури земельних угідь: полезахисні шляхи, лісосмуги, гідротехнічні споруди тощо, за рішенням ради надаються у власність чи користування згідно чинного законодавства».

Таким чином, через нечіткість юридичного статусу та складність процедури оформлення права користування, лише незначні площі полезахисних смуг були надані в користування сільськогосподарським підприємствам- правонаступникам колгоспів та після їх розформування громадянам, а переважна частина перейшла в землі запасу. Разом з тим, положення Лісового кодексу від 24.01.1994, спрямовані на збереження полезахисних смуг у державній власності, дали підстави розглядати питання про передачу полезахисних смуг у користування державних лісгосподарських підприємств.

Новий Земельний кодекс України від 25.10.2001 №2768-III «традиційно» не розглядає полезахисні смуги як складову земель лісового фонду. Згідно з статтею 55 кодексу, до земель лісового фонду не належать землі, зайняті полезахисними лісовими смугами. Відповідно до статті 22 Земельного кодексу, полезахисні смуги відносяться до несільськогосподарських угідь земель сільськогосподарського призначення, крім тих, що віднесені до земель лісового фонду.

¹² Право колективної власності на землю посвідчувалось державними актами, за формою, затвердженою постановою Верховної Ради України від 13.03.1992 №2201-ХІІ

Згідно статті 30 кодексу, земельні ділянки державної власності, що перебували у користуванні сільськогосподарських підприємств, що ліквідуються, включаються до земель запасу або передаються у власність або користування.

Згідно статті 6 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 №1457-IV, при розмежуванні земель державної та комунальної власності не могли передаватися до земель комунальної власності землі лісового фонду за межами населених пунктів. Статтею 7 закону встановлено, що при розмежуванні земель державної та комунальної власності до земель комунальної власності територіальних громад передаються землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ, міст відповідно до законодавства України.

Закон України «Про зміни до Лісового кодексу України» від 08.02.2006 №3404-IV знову змінює правовий режим полезахисних лісосмуг. Згідно з статтею 4 Лісового кодексу до лісового фонду належать захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га. Відповідно до «Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 №733, полезахисні лісові смуги, державні захисні лісові смуги віднесені до категорії захисних лісів.

Віднесення полезахисних лісових смуг до різних категорій земель допускається Порядком ведення Державного земельного кадастру. Відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 №1051, облік кількості та якості земель вестиметься до 2015 року в порядку та за формами, що діяли на день набрання чинності цією постановою. Згідно чинної Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель, «полезахисні смуги» вказуються в графі 24 форми № 6-зем «Звіт про наявність земель та їх розподіл за власниками землі, землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності державної статистичної звітності» і до підсумку площі в графі 22 «лісові землі» не включаються.

Згідно згаданого Порядку, земельна ділянка полезахисної лісової смуги може бути зареєстрована в земельному кадастрі в категорії «землі сільськогосподарського призначення» (код 100), класифікована як «землі сільськогосподарського призначення для іншого сільськогосподарського призначення» (секція А, підрозділ 01.13), при цьому міститиме в своєму складі угіддя групи «ліси та інші лісовкриті площі» - «з усіх лісів лісові насадження лінійного типу» (005 03). Таким чином, частина полезахисних лісових смуг в земельному кадастрі матиме статус лісових угідь на землях сільськогосподарського призначення. Решта полезахисних лісосмуг, будуть віднесені до «земель лісогосподарського призначення» (код 700), за цільовим призначенням будуть класифіковані як «землі лісогосподарського призначення для іншого лісогосподарського призначення» (секція Н, підрозділ 09.02), складатимуться лише з угідь групи «ліси та інші лісовкриті площі» - «з усіх лісів лісові насадження лінійного типу» (005 03).

Прикінцевими положеннями Лісового кодексу із статті 55 Земельного кодексу вилучений пункт щодо не входження до лісового фонду полезахисних смуг, проте положення статей 22, 25 Земельного кодексу, що описують правовий режим полезахисних смуг як земель сільськогосподарського призначення, залишилися без змін.

Частиною 3 статті 22 Земельного кодексу України визначено перелік осіб та мета передачі земель сільськогосподарського призначення (в т. ч. полезахисних смуг) у власність або користування: громадянам – для ведення особистого селянського господарства; сільськогосподарським підприємствам - для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; несільськогосподарським підприємствам для ведення підсобного сільського господарства; а також сільськогосподарським науково-дослідним установам, оптовим ринкам сільськогосподарської продукції. Частиною 8 статті 25 Земельного кодексу уточнено, що полезахисні лісосмуги та інші захисні насадження можуть бути передані у власність громадян, сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, що створені колишніми працівниками державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Відповідно до статті 37 державні та комунальні несільськогосподарські організації можуть набувати в оренду, а приватні, крім того, - у власність, - землі сільськогосподарського призначення для ведення підсобного господарства. Крім того, земельна ділянка сільськогосподарського призначення може бути об'єктом емфітевзису згідно статті 102-1 Земельного кодексу.

Отже, полезахисні лісові смуги як землі сільськогосподарського призначення можуть набувати:

- громадяни у власність для ведення особистого селянського господарства;
- сільськогосподарські підприємства - у власність чи користування (оренду, емфітевзис) для ведення товарного сільськогосподарського виробництва;
- колишні сільськогосподарські підприємства – у власність для ведення товарного сільськогосподарського виробництва;
- державні та комунальні лісгосподарські (несільськогосподарські) підприємства – в оренду для ведення підсобного сільського господарства.

Згідно пункту 2 статті 124 Земельного кодексу України, передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів.

Таким чином, відповідно до чинного законодавства, передача полезахисних лісових смуг як земель сільськогосподарського призначення із складу земель запасу державної (комунальної) власності може проводитися:

- у приватну власність громадянам та юридичним особам (сільськогосподарським підприємствам);
- у постійне користування державним (комунальним) сільськогосподарським підприємствам;
- в оренду юридичним особам (сільськогосподарським підприємствам);
- в оренду лісгосподарським підприємствам.

У разі зміни цільового призначення земель, зайнятих полезахисними лісовими смугами, та переведення їх із земель сільськогосподарського призначення (несільськогосподарських угідь) в землі лісгосподарського призначення, передача полезахисних смуг із складу земель запасу державної (комунальної) власності може проводитися:

- у приватну власність громадянам та юридичним особам ділянок площею до 5 га;
- у постійне користування державним (комунальним) сільськогосподарським підприємствам, за умови створення в них спеціалізованих лісгосподарських підрозділів;
- в оренду громадянам та юридичним особам;

- в постійне користування державним лісогосподарським підприємствам.

Відповідно до статті 20 Земельного кодексу зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення. Зміна цільового призначення земельних ділянок державної або комунальної власності проводиться Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

Отже, питання категорійного статусу полезахисних лісових смуг, - землі сільськогосподарського чи лісогосподарського призначення, - можна розглядати як вторинне, залежне від визначення суб'єкта господарської діяльності, якому будуть надаватися у власність чи користування ці землі. При передачі полезахисних лісових смуг державним чи комунальним лісогосподарським підприємствам доцільно проводити зміну цільового призначення земель; у разі передачі полезахисних лісових смуг у власність чи користування юридичним особам (сільськогосподарським підприємствам) зміну цільового призначення можна не проводити.

Однак, встановлення шляхів передачі у користування полезахисних лісових смуг не вирішує проблему відсутності суб'єктів господарювання, бажаючих отримати ці землі. Згідно закону, полезахисні лісові смуги можуть надаватися у власність або користування громадянам та юридичним особами без створення лісогосподарських підрозділів, - потрібна законодавча норма в земельному законодавстві, що змусить власників та користувачів сільськогосподарських угідь, прилеглих до полезахисних смуг, клопотати про набуття їх у власність в користування.

Оптимізація структури державної власності на землі лісогосподарського призначення

За останні роки Кабінет Міністрів України неодноразово звертався до питання подолання розподіленого відомчого управління землями лісового фонду та оптимізації державної власності на землі лісогосподарського призначення, в зв'язку з чим декілька разів ініціювався процес передачі до сфери управління Держкомлісгоспу державних лісогосподарських підприємств Мінагрополітики та Міноборони.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2006 №273 «Про підсумки соціального і економічного розвитку України у 2005 році та заходи щодо поліпшення економічної ситуації» передбачено: Мінприроди, Держкомлісгоспу, Мінагрополітики, Міноборони разом з Радою Міністрів АР Крим, обласними державними адміністраціями забезпечити реформування лісового господарства шляхом передачі для ведення лісового господарства лісогосподарським підприємствам, що належать до сфери управління Держкомлісгоспу, лісів інших користувачів та лісів, розташованих на землях запасу, крім лісів в межах населених пунктів, а також тих, що безпосередньо використовуються для потреб оборони.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.01.2007 №6-р "Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування лісового господарства» вказано: робочій групі вивчити питання стосовно передачі до сфери управління Держкомлісгоспу державних лісогосподарських підприємств, що належать до сфери управління Мінагрополітики та Міноборони, а також передачі в державну власність цілісних майнових комплексів комунальних

лісогосподарських підприємств; підготувати у разі потреби і подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект відповідного рішення.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.11.2009 №1465-р «Про вдосконалення порядку управління лісовим господарством» визначено: прийняти пропозицію Мінекономіки та Держкомлісгоспу щодо передачі з 1 січня 2010 р. державних лісогосподарських підприємств, що належать до сфери управління Мінагрополітики та Міноборони (крім тих, що безпосередньо використовуються для потреб оборони), до сфери управління Держкомлісгоспу.

Протокольним рішенням засідання Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 №20 наказано: Мінагрополітики, Міноборони, Мінекономрозвитку та іншим заінтересованим органам виконавчої влади підготувати та подати до 1 травня 2013 р. Кабінетові Міністрів проект акта щодо передачі у одномісячний строк цілісних майнових комплексів лісогосподарських підприємств, що належить до сфери управління Мінагрополітики та Міноборони, до сфери управління Держлісагенства.

Уряд також пропонує органам виконавчої влади розглянути питання щодо проведення розмежування земель державної та комунальної власності, з точки зору формування державної власності: Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським держадміністраціям за участю органів місцевою самоврядування вирішити до 1 вересня 2013 р. в установленому порядку питання щодо передачі цілісних майнових комплексів лісогосподарських підприємств у державну власність з віднесенням їх до сфери управління Держлісагенства.

Нормативні підходи до вирішення цих питань розглянуті нижче.

Передача цілісних майнових комплексів лісогосподарських підприємств, що належать до сфери управління Мінагрополітики та Міноборони, до сфери управління Держлісагенства

Законодавством України при врегулюванні відносин, пов'язаних з використанням майна, використовуються поняття «цілісний майновий комплекс» та «єдиний майновий комплекс».

Цілісним майновим комплексом згідно з статтею 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» є господарський об'єкт з завершеним циклом виробництва продукції (робіт, послуг) з наданою йому земельною ділянкою, на якій він розміщений, автономними інженерними комунікаціями, системою енергопостачання.

Положенням про порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісного майнового комплексу державного підприємства, затвердженим наказом Фонду державного майна України від 29.12.2010 №1954, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 24.01.2011 за № 109/18847, цілісний майновий комплекс визначено як об'єкт, сукупність активів якого забезпечує провадження окремої діяльності, що визначає загальнодержавне значення підприємства, на постійній і регулярній основі. Цілісними майновими комплексами можуть бути структурні підрозділи, які в установленому порядку виділяються в самостійні об'єкти.

Національним стандартом №1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 № 1440, передбачено, що цілісними майновими комплексами є об'єкти, сукупність активів яких дає змогу провадити певну

господарську діяльність. Цілісними майновими комплексами є підприємства, а також їх структурні підрозділи (цехи, виробництва, дільниці тощо), які можуть бути виділені в установленому порядку в самостійні об'єкти з подальшим складанням відповідного балансу і можуть бути зареєстровані як самостійні суб'єкти господарської діяльності.

У тексті Закону України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 №2164-ХІІ слова "єдиний (цілісний) майновий комплекс", "цілісний майновий комплекс" у всіх відмінках і числах замінено словами "єдиний майновий комплекс" у відповідному відмінку і числі, згідно із Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27.04.2007 №997-V.

Відповідно до статті 191 Цивільного кодексу України підприємство є єдиним майновим комплексом, що використовується для здійснення підприємницької діяльності. До складу підприємства як єдиного майнового комплексу входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом. Підприємство як єдиний майновий комплекс є нерухомістю. Права на земельну ділянку та інші об'єкти нерухомого майна, які входять до складу єдиного майнового комплексу підприємства, підлягають державній реєстрації в органах, що здійснюють державну реєстрацію прав на нерухоме майно.

Отже, у розумінні цілісного майнового комплексу, державні лісогосподарські підприємства слід вважати господарськими об'єктами, що включають надані земельні ділянки, будівлі, споруди та інше нерухоме майно та речові права на нього, які підлягають державній реєстрації. Відповідно, передача лісогосподарського підприємства має проводитися з наданням документів, що підтверджують виникнення, перехід та припинення прав речових прав щодо кожного об'єкта нерухомого майна із складу майнового комплексу підприємства.

Відповідний порядок передачі цілісних майнових комплексів із сфери управління міністерств до сфери управління інших органів, уповноважених управляти державним майном, визначений «Положенням про порядок передачі об'єктів права державної власності», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 №1482¹³.

Згідно пунктів 2 та 4 Положення, передача цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України. Згідно пункту 5 Положення, пропозиції щодо передачі об'єктів права державної власності, яка здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, погоджуються ініціатором передачі з Антимонопольним комітетом - шляхом отримання дозволу на зазначену передачу у випадках, передбачених законодавством про захист економічної конкуренції. Крім того, відповідно до пункту 6 Положення, погоджені пропозиції подаються до Міністерства економічного розвитку і торгівлі, до яких додаються витяги з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно щодо об'єктів, права на які підлягають державній реєстрації. Разом з тим, відсутність таких витягів не може бути підставою для Міністерства економічного розвитку і торгівлі для відмови у передачі. На

¹³ Постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 №1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»

підставі узгоджених пропозицій, Міністерство економічного розвитку і торгівлі у місячний термін готує і подає проекти відповідних рішень Кабінету Міністрів України.

Відповідно до пунктів 8 та 9 Положення, передача об'єктів права державної власності здійснюється комісією з питань передачі об'єктів, яку створює уповноважений орган, який приймає державне майно. Згідно пункту 10 передача оформляється актом приймання-передачі. До акта додаються зареєстровані в установленому порядку правовстановлюючі документи на нерухоме майно та земельні ділянки. Згідно пункту 11 Положення, органи, до сфери управління яких передано державне майно, з дня затвердження акта-приймання передачі зобов'язані здійснити в установленому законодавством порядку оформлення та державну реєстрацію речових прав щодо об'єктів передачі, права на які підлягають такій реєстрації.

Таким чином, відсутність правовстановлюючих документів на земельні ділянки не може бути перешкодою для передачі цілісних майнових комплексів лісгосподарських підприємств із сфери управління Міноборони, Мінагрополітики до сфери управління Держлісагентства. Відповідно, державна реєстрація речових прав на земельні ділянки може бути здійснена після проведення передачі цих об'єктів права державної власності.

Нормативне забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності

Оформлення права комунальної власності на землі, що перебувають у постійному користуванні комунальних підприємств, установ, організацій

Відповідно до пункту 3 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 № 5245-VI, з 1 січня 2013 року земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні комунальних підприємств, установ, організацій вважаються землями комунальної власності відповідних територіальних громад.

Згідно пункту 3 статті 86 Земельного кодексу, суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад можуть бути районні та обласні ради. У випадку спільної власності на землі територіальних громад, згідно статті 80 Земельного кодексу право територіальної громади на земельні ділянки, сформовані із земель комунальної власності, реалізується через органи місцевого самоврядування - районні та обласні ради.

Відповідно до статті 126 Земельного кодексу, право власності оформлюється згідно Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 №1952-IV.

Державна реєстрація права постійного користування земельними ділянками комунальних лісгосподарських підприємств

Пунктом 3 статті 4-1 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (в редакції Закону №233-VII від 14.05.2013) передбачено, що державна реєстрація права територіальної громади на земельні ділянки, які сформовані із земель комунальної власності, здійснюється після затвердження у порядку, встановленому Земельним кодексом, документації із землеустрою, за якою здійснено таке формування, одночасно із державною реєстрацією похідного речового права на такі ділянки (постійне користування).

Отримані комунальними підприємствами до 1 січня 2013 року державні акти на право постійного користування земельними ділянками засвідчують формування земельних ділянок, та затвердження документації із землеустрою.

Для проведення державної реєстрації права постійного користування комунальні лісогосподарські підприємства подають до органу державної реєстрації наступні документи:

- заяву встановленої форми, яка визначена наказом Міністерства юстиції України від 17.04.2012 № 595/5 «Про впорядкування відносин, пов'язаних із державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;
- документ, що посвідчує особу заявника;
- документ, що підтверджує внесення плати за надання витягу з Державного реєстру прав;
- документ про сплату державного мита;
- документ, що підтверджує виникнення права постійного користування земельною ділянкою;
- витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку (у разі, коли в документі, що підтверджує виникнення або припинення речового права на нерухоме майно, відсутні відомості про кадастровий номер земельної ділянки).

В процесі реєстрації комунальні підприємства оплачують адміністративні послуги, що надаються державним реєстратором, а у разі надання витягу з Державного земельного кадастру – також послуги державного кадастрового реєстратора.

Державна реєстрація права власності територіальних громад на земельні ділянки, які сформовані із земель комунальної власності

Обласні та районні ради можуть безпосередньо звертатися щодо державної реєстрації прав територіальної громади на земельні ділянки.

Відповідно до пункту 5 прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 №5245-VI, державна реєстрація прав територіальної громади на земельні ділянки здійснюється на підставі заяви органів, які передають земельні ділянки у власність або у користування, до якої додається витяг з Державного земельного кадастру про відповідну земельну ділянку.

Згідно із статтею 122 Земельного кодексу України, землі у власність або у користування з відповідних земель спільної власності територіальних громад для всіх потреб передають обласні, районні ради. Тому, для проведення державної реєстрації права власності обласні, районні ради подають до органу державної реєстрації заяву встановленої форми, яка визначена наказом Міністерства юстиції України від 17.04.2012 № 595/5 «Про впорядкування відносин, пов'язаних із державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Відповідно до частини 4 статті 29 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 №1952-IV, органи місцевого самоврядування звільняються від плати за надання витягу з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно під час проведення державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на земельні ділянки.

Для отримання витягу з Державного земельного кадастру, що додається до заяви про державну реєстрацію права власності, обласні та районні ради звертаються до державних кадастрових реєстраторів. Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку містить усі відомості про земельну ділянку, внесені до Поземельної книги, згідно пункту 2 статті 38 Закону України «Про Державний земельний кадастр». Відповідно до статті 41 цього закону, надання відомостей з Державного земельного кадастру за зверненням органів місцевого самоврядування здійснюється безплатно.

Відповідно до «Порядку надання інформації про зареєстровані земельні ділянки органу державної реєстрації прав та про зареєстровані речові права на земельні ділянки органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 №118, орган державної реєстрації прав надає органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, інформацію про зареєстровані права, що містяться в Державному реєстрі прав. Згідно частини 4 пункту 119 «Порядку ведення Державного земельного кадастру» до Поземельної книги вносяться відомості про власників земельної ділянки відповідно до даних про зареєстровані речові права у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Таким чином, в процесі проведення державної реєстрації права власності органи місцевого самоврядування звільняються від плати за надання адміністративних послуг. Разом з тим, згідно пункту 3 статті 4-1 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», державна реєстрація права територіальної громади на земельні ділянки, які сформовані із земель комунальної власності, здійснюється одночасно із державною реєстрацією похідного речового права на такі ділянки (постійне користування). Реєстрація права постійного користування, проведена за процедурою, описаною в попередньому пункті, є платною, а факт її проведення передбачає реєстрацію права комунальної власності. Тому, комунальні лісгосподарські підприємства в будь-якому випадку змушені здійснювати нести витрати на державну реєстрацію права постійного користування.

Особливості державної реєстрації права постійного користування, яке виникло до 2004 року

Відповідно до пункту 1 статті 79-1 Земельного кодексу, формування земельної ділянки передбачає внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру, а згідно пункту 4 статті 79-1, земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера.

Відповідно до пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Державний земельний кадастр» земельні ділянки, право користування на які виникло до 2004 року, вважаються сформованими незалежно від присвоєння їм кадастрового номера. Проте, якщо відомості про зазначені земельні ділянки не внесені до Державного реєстру земель, комунальні підприємства мають звернутися із заявою щодо проведення їх державної реєстрації на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). Дійсно, згідно пункту 115 «Порядку ведення Державного земельного кадастру», державна реєстрація земельних ділянок, переданих у користування без проведення їх державної реєстрації (в тому числі у разі, коли відомості про земельні ділянки, право користування на які виникло до 2004 року, не внесені до державного реєстру земель), здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) за заявою користувачів земельних

ділянок комунальної власності в порядку, визначеному для державної реєстрації земельної ділянки.

Тому у випадку, коли державний акт був виданий до 2004 року без присвоєння кадастрового номера, підприємству необхідно попередньо пройти державну реєстрацію земельної ділянки у Державному земельному кадастрі, а потім державну реєстрацію права постійного користування. Державна реєстрація права власності територіальної громади (комунальної власності обласної, районної ради) буде здійснена одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки в Державному земельному кадастрі.

Згідно частини першої статті 16 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 №1952-IV, у разі здійснення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки, похідних від права власності, за відсутності державної реєстрації права власності територіальної громади на зазначені земельні ділянки, відповідний орган місцевого самоврядування зобов'язаний одночасно подати до органу державної реєстрації чи державному кадастровому реєстратору прав відповідну заяву про державну реєстрацію права власності територіальної громади на зазначені земельні ділянки.

Державна реєстрація права комунальних лісогосподарських підприємств за відсутності державних актів на право користування земельними ділянками

Відповідно до пункту 4 статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», права на нерухоме майно та їх обтяження, що виникли до 1 січня 2013 року, визнаються дійсними у разі відсутності їх державної реєстрації, передбаченої цим Законом, за умови якщо реєстрація прав та їх обтяжень була проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, або якщо на момент виникнення прав та їх обтяжень діяло законодавство, що не передбачало обов'язкової реєстрації таких прав та їх обтяжень.

Відсутність станом на 1 січня 2013 року державного акту, що посвідчував право постійного користування землею згідно з статтею 126 Земельного кодексу України, означає, що державна реєстрація права користування не була проведена відповідно до законодавства, яке передбачало посвідчення права. Тому, юридичний факт отримання права користування комунальними підприємствами земельними ділянками лісогосподарського призначення із складу земель державної власності не наступив.

У таких випадках, визначальну роль для розподілу державної та комунальної власності на земельні ділянки відіграє розпорядчий документ, згідно якого землі, на які не оформлено право користування, були передані у користування комунальним лісогосподарським підприємствам.

До 1 січня 2002 року, тобто до моменту набрання чинності новим Земельним кодексом, згідно статті 13 Лісового кодексу від 21.01.1994 №3853-ХІІ надання земельних ділянок лісового фонду у постійне користування та припинення права користування ними здійснювали обласні Ради народних депутатів. З 2002 до 2006 року, до моменту набрання чинності нової редакції Лісового кодексу, згідно статті 122 Земельного кодексу України від 25.10.2001 №2768-ІІІ, земельні ділянки із земель державної власності за межами населених пунктів надавалися районними державними адміністраціями. З 2006 року, згідно зміненої статті 122 Земельного кодексу та статті 31 Лісового кодексу (у редакції закону України №3404-ІV від 08.02.2006), обласні державні адміністрації надають у постійне користування для ведення лісового

господарства земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності, за межами населених пунктів.

У разі скасування раніше виданого розпорядження державної адміністрації про передачу земель в постійне користування комунальним лісгосподарським підприємствам, ці земельні ділянки можуть бути надані обласними державними адміністраціями відповідно їх повноважень, визначених пунктом 5 статті 122 Земельного кодексу, у постійне користування іншим юридичним особам (державним підприємствам).

Щодо ділянок, наданих радами в постійне користування комунальним підприємствам із складу земель державної власності до 1 січня 2002 року, обласні державні адміністрації можуть звертатися до відповідних рад щодо скасування прийнятих рішень щодо передачі ділянок у постійне користування. У разі скасування обласними, районними радами раніше прийнятих рішень про передачу ділянок у постійне користування, обласні державні адміністрації можуть приймати рішення про передачу земельних ділянок у постійне користування державним лісгосподарським підприємствам, або в оренду іншим підприємствам.

У разі відмови обласних, районних рад скасувати прийняті рішення, останні залишатимуться чинними, - тому комунальні підприємства все ще перебуватимуть у процесі передачі у постійне користування земельних ділянок. Застосувати у цьому випадку положення статті 141 Земельного кодексу щодо підстав припинення права користування земельними ділянками не можна. Однак, користуючись земельними ділянками для ведення лісового господарства, підприємства порушували пункт 3 статті 125 Земельного кодексу (зміст статті до прийняття Закону України №1059 від 05.03.2009) щодо заборони приступати до використання земельної ділянки до одержання документа, що посвідчує право на неї; а також порушували розпорядження самих рад, якщо до них були включені аналогічні вимоги.

Державні обласні державні адміністрації можуть звернутися до господарського суду про визнання незаконним користування комунальними підприємствами земельними ділянками (лісгосподарського призначення) із складу земель державної власності за межами населених пунктів. Вказуючи в позовній заяві, що вказані юридичні особи не набули у встановленому права постійного користування землями, які згідно пункту 4 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 №5245-VI віднесені до земель держави, та не можуть його набути в майбутньому в силу положень статті 17 Лісового кодексу України, згідно якої у постійне користування на землях державної власності ліси надаються державним лісгосподарським підприємствам.

Разом з тим, земельні ділянки, що не перебувають у постійному користуванні державних підприємств можуть бути передані в комунальну власність, оскільки не відносяться до земель державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність, згідно пункту 2 статті 117 Земельного кодексу. Комунальні підприємства, що до 1 січня 2013 року не оформили право постійного користування цими земельними ділянками, звертаються із клопотанням щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою із їх відведення. Згідно пункту 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для державної реєстрації таких земельних ділянок,

а також її затвердження, за межами населених пунктів надають обласні державні адміністрації. Відповідно до пункту 3 статті 123 Земельного, підставою відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою може бути невідповідність місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Згідно пункту 10 статті 123 Земельного кодексу рішенням про надання земельної ділянки у користування за проектом землеустрою щодо її відведення здійснюється затвердження проекту землеустрою, надання земельної ділянки у користування. Відповідно до пункту 11 статті 123 Земельного кодексу, у разі надання земельних ділянок державної власності у постійне користування підприємствам установам, організаціями комунальної власності одночасно здійснюється передача земельних ділянок державної власності у комунальну. Таким чином, офіційне рішення про надання чи не надання земельних ділянок у комунальну власність обласна державна адміністрація приймає при розгляді проекту землеустрою.

Згідно пункту 3 статті 4-1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», державна реєстрація права користування здійснюється окремо від державної реєстрації прав територіальної громади на земельні ділянки, оскільки рішенням відповідного органу (обласною державною адміністрацією) про затвердження документації із землеустрою має бути передбачено здійснення державної реєстрації переходу права власності на земельні ділянки.

Згідно пункту 1 статті 117 Земельного кодексу, у рішенні обласної державної адміністрації про передачу ділянки у комунальну власність зазначається кадастровий номер ділянки, цільове призначення та характеристика, та на підставі рішення складається акт приймання-передачі такої земельної ділянки. Рішення обласної державної адміністрації про передачу земельної ділянки у комунальну власність разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права територіальної громади на неї.

Загалом, прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» запроваджено не розмежування, а нормативний розподіл земель, який залежить від стану оформлення правостановлюючих документів як для земель комунальної так і державної власності. Розмежування відбуватиметься переважно на місцевому рівні шляхом узгодження рішень між державними адміністраціями та радами.

Особливості формування комунальної власності на землі лісогосподарського призначення

Змінами, що внесені до Земельного кодексу Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 №5245-VI, передбачені додаткові можливості формування комунальної власності із земель державної власності. Керуючись пунктом 3 статті 83 Земельного кодексу, обласні, районні ради можуть звертатися до обласних державних адміністрацій щодо прийняття рішення про передачу у комунальну власність земельних ділянок державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій), а також земельних ділянок, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів.

Згідно статті 173 Земельного кодексу (в редакції Закону №5245-VI), земельні ділянки державної власності, включені в межі населеного пункту (крім земель, які не можуть передаватися у комунальну власність), переходять у власність територіальної громади. Згідно статті 117 кодексу, до земель державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність, належать земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні державних підприємств, установ, організацій, крім випадків передачі таких об'єктів у комунальну власність.

Насамперед, органи місцевого самоврядування можуть вимагати передачі у власність територіальної громади із складу земель державної власності в межах населених пунктів земельних ділянок лісгосподарського призначення, на які не оформлені правовстановлюючі документи (акти) на право постійного користування. Крім того, на підставі статті 173 Земельного кодексу, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до органів виконавчої влади з клопотанням щодо винесення рішення про передачу у комунальну власність земельних ділянок лісгосподарського призначення (сформованих та зареєстрованих у земельному кадастрі) із складу земель державної власності, наданих у постійне користування державним лісгосподарським підприємствам.

Органи виконавчої влади, керуючись статтею 117 Земельного кодексу та пунктом 5 Прикінцевих положень Лісового кодексу, можуть відмовити у передачі земель до комунальної власності. У разі ж прийняття позитивного рішення відповідними органами виконавчої влади про передачу земельної ділянки у комунальну власність, це рішення разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права територіальної громади на неї згідно статті 177 Земельного кодексу.

Для земельних лісових ділянок із складу земель державної власності в межах населених пунктів, на які наявні лише планово-картографічні матеріали лісовпорядкування, процедура оформлення права користування матиме буде пов'язана із органами місцевого самоврядування. Пунктом 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 №5245-VI» передбачено, що якщо відомості про земельні ділянки не внесені до Державного реєстру земель, надання дозволу на розроблення документації із землеустрою та її затвердження, що є підставою для державної реєстрації таких земельних ділянок, в межах населених пунктів здійснюється сільськими, селищними, міськими радами. Отже, державні лісгосподарські підприємства, що користуються в межах населених пунктів земельними ділянками лісгосподарського призначення із складу земель державної власності, повинні звертатися за дозволом на розробку документації із землеустрою до відповідних рад. Органи місцевого самоврядування мають прийняти рішення про надання дозволу, розуміючи що затвердження документації із землеустрою юридично означатиме формування земельних ділянок державної власності серед земель комунальної власності. Зрозуміло, що земельні ділянки, розташовані у межах населених пунктів можуть розглядатися як потенційні для формування комунальної власності, і бути об'єктом звернення органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади про передачу їх у комунальну власність. Таким чином, можливий перетин інтересів органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, а предметом його будуть земельні ділянки лісгосподарського призначення із складу земель державної власності в межах населених пунктів, на які досі не оформлені правовстановлюючі документи.

Висновки

1. Права на землі лісогосподарського призначення є речовими правами на земельні ділянки. Перелік цивільних правочинів, які можна вчиняти із державними та комунальними землями лісогосподарського призначення, поки що незначний. З розвитком земельного законодавства слід очікувати розширення переліку правочинів із земельними ділянками лісогосподарського призначення.

2. Землі лісогосподарського призначення є важливим важелем впливу держави на розвиток сільських територій у лісових регіонах. Роль земельних лісових ділянок у формуванні земель державної власності також зростає. Норми земельного та лісового законодавства загалом спрямовані на збереження земель лісогосподарського призначення в державній власності.

3. Значна частина державних лісогосподарських підприємств досі не отримали документів на право постійного користування землями лісогосподарського призначення із складу земель державної власності. Вартість виготовлення документації із землеустрою є високою, тому часові рамки закінчення процесу оформлення правостановлюючих документів та державної реєстрації прав визначити складно.

4. Уряд декілька разів розпочинав процес оптимізації державної власності - процес міжвідомчого перерозподілу земель, та процес передачі земель із користування комунальних лісогосподарських підприємств до державних. Перший, що залежить переважно від політичної волі, розпочатий і найближчим часом має бути завершений. Другий, що визначатиметься рішеннями місцевих органів влади, та пов'язаний із формуванням комунальної власності на землі лісогосподарського призначення, - тільки розпочинається.

5. З 1996 по 2011 роки площа лісів приватної власності на землі лісогосподарського призначення зростає втричі, але досі не перевищує 0,1% загальної площі лісових ділянок. Реституція земель заборонена. Базис для формування приватної власності на землі лісогосподарського призначення штучно обмежений площею в 5 га та можливістю заліснення малопродуктивних та деградованих земель. Загалом, законодавчих можливостей для розвитку приватної власності поки що небагато.

6. На частині сільськогосподарських угідь відбулося природне заліснення, але ці землі досі вважаються сільськогосподарськими. Площа самозаліснених земель може бути значною, але в правовому відношенні ці ліси не існують. Державні програми передбачають збільшення лісистості, проте державний облік земель не включає цих лісів. Приватні землевласники, не ведуть обліку цих лісів, адже згідно законодавства, заліснення земель сільськогосподарського призначення може бути визнане нецільовим використанням земель. Вирішити цю проблему неможливо без формування нових підходів до зміни цільового призначення земель, насамперед тих, що знаходяться у приватній власності

7. Набула поширення практика надання лісів у довгострокове тимчасове користування, що приймає форми прихованої приватизації лісів. Для стримування цього процесу важливо визнати довгострокове тимчасове користування лісами обтяженням речових прав не землею, і проводити його державну реєстрацію.

8. Розмежування земель державної та комунальної власності досі фактично не проводилося. Зараз територіальні громади отримали право на землі, що знаходяться у постійному користуванні комунальних лісогосподарських підприємств. Це реальна можливість для районних та обласних рад отримати право власності на ліси. Але «громадська» реституція відбудеться ен відразу – територіальні громади сіл та селищ не стали за законом власниками лісів. Тільки після виділення частки із земель спільної часткової власності територіальні громади стануть реальними власниками лісів.

9. Предметом категорійної суперечки між земельним та лісовим законодавством залишаються полезахисні лісові смуги. Одним із її наслідків стало те, що полезахисні смуги переважно не надані в користування, та віднесені до земель запасу. В цій ситуації, проблема пошуку землекористувача для лісосмуг є первинною порівняно з «цільовою», і значною мірою залежить від структури власності та користування сільськогосподарськими та лісогосподарськими землями, що сформувалися в різних областях. Доцільно, керуючись чинним законодавством, встановлювати категорію земель під полезахисними лісовими смугами, залежно від типу суб'єкту господарювання, якому будуть надані у користування. Також, пропонується зобов'язати приватних власників набувати в процесі консолідації земель сільськогосподарського призначення нормативно встановлений відсоток несільськогосподарських угідь.

10. З розвитком комунальної та приватної власності на землі лісогосподарського призначення, держава зустрічається з необхідністю формування системи державного (зокрема, адміністративного) управління цими землями. Це буде першим реальним кроком до визнання державної, комунальної та приватної власності рівними формами власності на землі лісогосподарського призначення.

Пропозиції щодо внесення змін до законодавства

1. З метою проведення державної реєстрації права довгострокового тимчасового користування лісами, внести зміни:

- до Лісового кодексу України (у редакції закону України №3404-IV від 08.02.2006):
 - викласти частину п'яту статті 18 в наступній редакції: «Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок шляхом укладення договору між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем»;
 - після частини п'ятої доповнити статтю 18 кодексу абзацом наступного змісту: «Довгострокове тимчасове користування лісами підлягає реєстрації в Державному земельному кадастрі як обмеження у використанні земельних ділянок»;
- до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №1051 від 17.10.2012:
 - доповнити таблицю додатку 6 «Перелік обмежень щодо використання земельних ділянок» до Порядку рядком наступного змісту:

Код	- Назва
10	- Довгострокове тимчасове користування лісами

2. З метою приведення до норм земельного законодавства щодо реєстрації речових прав на землю, створення рівних умов формування державної та комунальної власності на землі лісогосподарського призначення, пропонується внести зміни:

- до Лісового кодексу України (у редакції закону України №3404-IV від 08.02.2006):
 - викласти пункт п'ятий розділу VIII Прикінцевих положень кодексу в наступній редакції: «До проведення в установленому порядку лісогосподарськими підприємствами державної реєстрації права постійного користування земельними лісовими ділянками, документами, що підтверджують це право на раніше надані землі, є планово-картографічні матеріали лісовпорядкування».

3. Обмін інформацією між державним лісовим та земельними кадастрами згідно Порядку інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 №483, сприятиме узгодженню даних державного обліку лісів та земель, нормативної бази землеустрою та лісовпорядкування.

З метою проведення адаптації інформації згідно вимог пункту 13 Порядку, пропонується розробити регламент обміну інформацією між державним лісовим кадастром та Державним земельним кадастром, а на його основі, - рекомендації щодо удосконалення ведення державного лісового кадастру та обліку лісів.

4. З метою раціонального використання та залучення до обігу земель сільськогосподарського призначення обслуговуючих несільськогосподарських угідь, внести зміни:

- до проекту Закону «Про обіг земель сільськогосподарського призначення»¹⁴:

¹⁴ Доопрацьований проект Закону оприлюднений 5 липня 2013 року на офіційній сторінці Держземагентства України у мережі Інтернет (land.gov.ua) у розділі "Про Держземагентство" – "Напрями діяльності" – "Законотворча діяльність"

- доповнити пункт перший статті 18 проекту закону абзацом наступного змісту:
«Площа несільськогосподарських угідь в складі земельних ділянок сільськогосподарського призначення повинна складати не менше 1% загальної площі консолідованих земель, що знаходяться у приватній власності громадян України».

Список літератури

1. Державний облік лісів України – підсумки та прогнози/ Лісовий і мисливський журнал №2 2012.
2. Держкомзем і Держкомліс узгодили спільні дії/ Землевпорядний вісник №3 2010.
3. Земельне vs лісового права. Сторожук В. / WoodBusiness №4/2002 - 1/2003
4. Селянські ліси: сучасні проблеми в дзеркалі реформи земельних відносин Сторожук В., Попков М. / робітнича газета №140/2005
5. Проблеми формування юридичної конструкції права власності на ліси в Україні. Завгородня В./ Правовий вісник Української академії банківської справи №1/2008

Список нормативно-правових актів і документів

1. Конституція України від 28.06.1996
2. Земельний кодекс Української РСР від 08.07.1970
3. Земельний кодекс Української РСР від 18.12.1990 №561-ХІІ
4. Земельний кодекс України від 13.03.1992 №2196-ХІІ
5. Земельний кодекс України від 25.01.2001 №2768-ІІІ
6. Цивільний кодекс України від
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 18.12.1984
8. Лісовий кодекс Української РСР від 13.12.1979
9. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 №3853-ХІІ
10. Закон України «Про внесення змін до Лісового кодексу України» від 08.02.2006 №3404-ІV
11. Закон України «Про внесення змін до Земельного та Лісового кодексів України щодо збереження лісів» від 15.03.2012 №4539-VI
12. Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27.04.2007 №997-V
13. Закон України «Про оренду землі» від 06.10.1998 №161-ХІV
14. Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 №1457-ІV
15. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 №5245-VI
16. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 №1952-ІV
17. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» від 14.05.2013 №233-VII
18. Закон України «Про форми власності на землю» від 30.01.1992 №2073-ХІІ
19. Закон України «Про власність» від 07.02.1991 №697-ХІІ
20. Закон України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 №2163-ХІІ
21. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 05.06.2003 №899-ІV
22. Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 №3613-VI
23. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 №858-ІV

24. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 03.12.1999 №1529/99
25. Указ Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність» від 08.08.1995 №720/95
26. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» від 18.12.1990 № 563-ХІІ (редакція станом на 22.09.2005)
27. Постанова Верховної Ради України «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею» від 13.03.1992 №2201-ХІІ
28. Доручення Президента України №1-4/135 від 06.08.2001
29. Постанова Кабінету Міністрів України «Про тимчасовий порядок розмежування земель права державної та комунальної власності» від 01.08.2002 №1100
30. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою» від 02.04.2002 №449
31. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору оренди землі» від 03.03.2004 №220
32. Постанова Кабінету Міністрів України «Про форму договору на право тимчасового користування землею» від 17.03.1993 №197
33. Постанова Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 №761 (Порядок спеціального використання лісових ресурсів)
34. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 №1051
35. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 22.07.2011 №703
36. Постанова Кабінету Міністрів України «Про підсумки соціального і економічного розвитку України у 2005 році та заходи щодо поліпшення економічної ситуації» від 13.03.2006 №273
37. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного стандарту №1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» від 10.09.2003 №1440
38. Постанова Кабінету Міністрів України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 21.09.1998 №1482
39. Постанова Кабінету Міністрів України до «Порядку надання інформації про зареєстровані земельні ділянки органу державної реєстрації прав та про зареєстровані речові права на земельні ділянки органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру» від 22.02.2012 №118
40. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування лісового господарства» від 12.01.2007 №6-р
41. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення порядку управління лісовим господарством» від 25.11.2009 №1465-р
42. Протокольне рішення засідання Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 №20
43. Наказ Міністерства юстиції України «Про впорядкування відносин, пов'язаних із державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 17.04.2012 №595/5

44. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Методичних рекомендацій стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації» від 14.04.2009 №660/5
45. Наказ Міністерства статистики України «Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем)» від 05.11.1998 №377, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14.12.1998 за №788/3228
46. Наказ Мінагрополітики та Держкомлісгспу України «Про ліси сільськогосподарських підприємств» від 26.06.2000 №106/60
47. Наказ Мінагрополітики України "Про прискорення передачі земель лісового фонду, що перебували у користуванні реформованих КСП" від 11.06.2001 №156
48. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах «Про затвердження Рекомендацій щодо перерозподілу земель загального користування колективних сільськогосподарських підприємств в процесі їх реформування» від 01.02.2000 №13
49. Наказ Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації затвердженим від 17.08.2000 №507 (Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018-2000)
50. Наказ Міністерства аграрної політики і продовольства України «Про затвердження Правил використання корисних властивостей лісів» від 14.08.2012 №502, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 05.09.2012 за №1536/21848
51. Наказ Фонду державного майна України «Про порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісного майнового комплексу державного підприємства» від 29.12.2010 №1954, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 24.01.2011 за №109/18847
52. Методичні рекомендації стосовно об'єктів нерухомого майна, права на які підлягають державній реєстрації, схвалені колегією Державної реєстраційної служби України 11.12.2012
53. Лист Держкомзему України «Стосовно трактування терміну "використання земель не за цільовим призначенням"» від 27.12.2006 №14-17-7/9942
54. Проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» від 05.07.2013 (Електронний ресурс - <http://land.gov.ua/zakonotvorcha-diialnist/569.html>)

Додаток. Статистичні дані про зміни в структурі користування землями лісогосподарського призначення

Область	Площа земель лісового фонду (тис га), станом на								Площа лісових ділянок (тис. га), станом на					
	01.01.1988			01.01.1996			01.01.2002		01.01.2011					
	радгоспні ліси	колгоспні ліси	загальна	Мінсільгосппрод	громадяни	загальна	Мінагрополітики	загальна	Мінагрополітики	Органи м. сам. (держ)	не надані у корист.	громадяни	Органи м. сам. (ком)	загальна
АР Крим	14,0	6,8	338,2	38,5	0,116	331,2	6,8	330,7			38,2	0,240	0,204	291,2
Вінницька	16,4	95,4	333,2	126,9	0,38	362,6	111,0	368,6		109,2	35,4	0,148	0,001	366,4
Волинська	34,8	201,3	699,3	229,0	0,027	697,3	177,9	702,5	127,5	65,3	0,014	0,084		668,5
Дніпропетровська	11,3	32,7	152,4	82,1	0,573	198,6	31,9	197,1		11,1	79,6	1,846	0,001	189,8
Донецька	13,4	31,3	159,2	76,0	0,158	213,2	47,2	213,9		10,5	58,1	1,765		199,9
Житомирська	68,0	215,5	1049,4	312,6	0,049	1089,5	307,0	1096,4	32,3	294,4	23,8	0,889	0,006	1081,9
Закарпатська	33,5	97,1	687,0	136,8	0	694,0	136,8	695,8	102,5	8,5	4,5	0,054	0,082	687,9
Запорізька	4,6	18,4	55,5	78,6	0,624	121,9	24,9	125,2		4,9	49,2	0,752		116,3
Івано-Франківська	9,3	101,3	634,3	114,8	0,006	626,0	82,4	625,9		81,2	3,2	0,172		605,9
Київська	35,5	62,3	651,4	99,1	0,147	746,0	87,8	731,5	38,3	8,5	18,5	1,823		722,7
Кіровоградська	4,6	41,0	126,8	74,0	1,274	167,8	25,8	175,1		1,8	52,6	0,417		181,3
Луганська	30,0	36,7	289,7	95,2	0,58	340,0	4,0	362,2		5,0	48,9	0,557		348,7
Львівська	63,2	82,9	681,0	150,6	0,036	689,9	150,6	682,8		141,1	11,0	0,094	0,152	671,8
Миколаївська	6,8	17,1	80,6	54,4	0,443	127,4	23,8	134,8		4,1	57,9	0,509		119,2
Одеська	11,4	56,6	207,7	109,1	0,057	260,0	67,3	259,8		13,9	93,7	1,817	0,039	220,1
Полтавська	9,5	75,5	241,4	97,8	0,402	270,6	51,9	271,5	30,0	12,2	31,6	1,513		270,7
Рівненська	46,5	113,1	844,6	154,4	0,043	845,9	154,4	849,8	121,7	12,8	9,5	0,502	0,123	797,4
Сумська	21,0	110,9	421,0	149,5	0,066	444,9	138,5	442,8		154,5	9,2	0,127		452,1
Тернопільська	1,6	33,3	193,0	35,1	0	196,4	35,0	207,8		26,2	9,8	0,603		194,1
Харківська	21,3	33,3	378,4	82,9	0,29	419,4	57,1	415,5	11,0	3,9	63,6	0,457		401,3
Херсонська	5,6	2,8	185,7	39,2	1,212	265,1	9,2	217,2	30,3	1,9	2,8	1,312	0,134	146,7
Хмельницька	5,3	73,1	279,3	84,5	0,015	285,9	80,4	283,8	5,2	73,1	9,6			281,6
Черкаська	17,0	71,5	316,6	104,0	0,285	345,0	23,4	345,8		21,7	21,8	0,516		331,9
Чернівецька	3,6	63,5	257,1	66,9	0	258,0	51,4	261,8	67,3	0,1	2,1	0,042		255,5
Чернігівська	19,4	210,7	679,6	254,2	0	713,4	237,4	713,4		226,8	41,1	0,187	4,223	708,1
м. Київ				0,1		34,6		35,8						33,3
м. Севастополь				1,6	0	37,6		37,8			1,1			34,5
Усього	507,6	1884,1	9942,4	2847,9	6,783	10782,2	2124,1	10785,3	566,2	1292,4	776,9	16,4	4,963	10378,7