

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

FEATURES OF MEASURES OF LEGAL SAFEGUARD OF LANDS OF FOREST FUND

Шарапова С.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри земельного та аграрного права
Харківського національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено комплексному дослідженню актуальних питань правової охорони земель лісогосподарського призначення в умовах сучасної земельної реформи. Особлива увага приділяється системі заходів правової охорони земель лісогосподарського призначення.

Ключові слова: охорона земель, землі лісогосподарського призначення, лісові ресурси, моніторинг земель.

Статья посвящена комплексному исследованию актуальных вопросов правовой охраны земель лесохозяйственного назначения в условиях современной земельной реформы. Особенное внимание уделяется системе мер правовой охраны земель лесохозяйственного назначения.

Ключевые слова: охрана земель, земли лесохозяйственного назначения, лесные ресурсы, мониторинг земель, земельная реформа, категории земель.

Topical issues of legal protection of lands of forest fund in conditions of modern land reform are in a complex considered. The special attention is paid to system of measures of legal protection of lands of forest fund.

Key words: protection of lands, lands of forest fund, forest resources, monitoring of lands.

Актуальність теми. В залежності від стану земель визначається і стан природних ресурсів, які на них знаходяться. Так, стан земель лісогосподарського призначення впливає на стан лісів, які зростають на цих землях. Для того, щоб належним чином забезпечити охорону земель лісогосподарського призначення, необхідно мати чітку систему заходів, які спрямовані на таку охорону. Отже, принципового значення набувають правові заходи щодо охорони земель лісогосподарського призначення, оскільки створення ефективної системи заходів є одним із ключових способів реалізації державної політики у галузі охорони земель.

Проблема правової охорони земель лісогосподарського призначення розглядалася в роботах таких вчених, як М.В. Шульга, П.Ф. Кулинич, О.П. Чопик, М.І. Краснов та ін.

Метою статті є вивчення низки питань правової охорони земель лісогосподарського призначення, а також розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності системи заходів, які спрямовані на охорону земель даної категорії.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про охорону земель» [1] визначає систему заходів у галузі охорони земель, яка включає: державну комплексну систему спостережень; розробку загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель; створення екологічної мережі; здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів; стандартизацію і нормування.

Зазначена система заходів з охорони земель має загальний характер, тобто містить такі заходи, які відносяться до земель сільськогосподарського призначення, земель водного фонду, земель лісогосподарського призначення, земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення тощо. Отже, вказані заходи можна назвати базовими, які не враховують специфіку та особливості конкретної категорії земель та спрямовані на підтримку та забезпечення як кількісних, так і якісних показників земель.

Як бачимо, Закон України «Про охорону земель» не містить конкретних вимог відносно забезпечення охорони саме земель лісогосподарського призначення, проте охорона цих земель має специфічний характер, оскільки повинна забезпечуватися як через охорону самих земель, так і шляхом реалізації охоронних заходів, які безпосередньо стосуються лісів, які знаходяться на цих землях. З цього приводу О.П. Чопик зазначає, що заходи з охорони земель лісогосподарського призначення необхідно поділити на дві групи. На її думку, це заходи, безпосередньо спрямовані на захист земель: забезпечення раціонального використання земель лісогосподарського призначення, запобігання необґрунтованому вилученню земель лісогосподарського призначення для інших потреб; зменшення шкідливого антропогенного впливу; підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення; забезпечення особливого режиму такої категорії земель. Іншу групу складають заходи, пов'язані з охороною лісів: збереження лісів від пожеж, недопущення незаконних рубок; зменшення пошкодження; ослаблення та іншого впливу, захист лісів від шкідників і хвороб [2, с. 69].

Такий підхід та запропонована класифікація заслуговує на підтримку та зумовлена потребами практики.

Як підкреслюється в літературі, юридичні заходи щодо охорони земель характеризуються трьома поняттями: збереження (використання землі такими способами і прийомами, при яких не настає погіршення якісного стану земельних ділянок); відновлення (головним чином, це заходи по рекультивациі земель) і поліпшення (заходи меліоративного характеру, в результаті яких земля підвищує соціальну цінність) сприятливого стану земель [3, с. 44].

З огляду на викладене, необхідно виділити такі групи заходів щодо охорони земель лісогосподарського призначення. Крім базових, закріплених Законом України «Про охорону земель», Земельним кодексом України, необхідно виділити спільні заходи, які стосуються охорони земель лісогосподарського призначення та лісів, які на них знаходяться. Так, це державна комплексна система спостереження; створення екологічної мережі; розробка загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель; відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Зазначена група спільних заходів стосується не лише земель та лісів, а також має взаємозв'язок між собою.

Наступна група – це спеціальні охоронні заходи, серед яких необхідно виділити спеціально лісові та спеціально земельні. До спеціально лісових відносяться заходи, спрямовані на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження; захист лісів від шкідників та хвороб тощо. Група спеціально земельних заходів, у свою чергу, поділяється на відновні (рекультивациа) та попереджувальні (цільові програми щодо охорони земель; раціональне використання; обов'язки власників та користувачів тощо) заходи.

Узагальнюючи викладене, слід підкреслити, що у сукупності всі названі охоронні заходи складають зміст охорони земель лісогосподарського призначення. Для охорони цих земель повинен використовуватися весь комплекс заходів, правильне та своєчасне здійснення яких є необхідним засобом щодо забезпечення охорони земель лісогосподарського призначення.

Домінуючим у складі спільних заходів є державна система спостережень. Значну роль для розвитку охорони земель лісогосподарського призначення на сьогодні виконує оцінка стану земель, від якої залежить, в першу чергу, ефективність заходів щодо охорони земель лісогосподарського призначення. Відомо, що від повноти та своєчасності отримання інформації про стан земель даної категорії залежить можливість оцінити сучасний стан та негативний вплив на землі лісогосподарського призначення та ліси, які на них знаходяться. Крім цього, актуальним є питання щодо необхідності постійного оновлення такої інформації, яку можливо отримати за допомогою моніторингу.

Значення моніторингу полягає саме у тому, що це є відкрита інформаційна система, пріоритетами функціонування якої є захист життєво важливих

екологічних інтересів людини і суспільства, збереження природних екосистем, відтворення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним ситуаціям. Використання кожного із природних ресурсів має свої особливості, обумовлені економічними, екологічними, культурно-оздоровчими, рекреаційними та іншими особливостями. Відповідно до цього екологічний моніторинг, що проводиться в галузі використання природних ресурсів, теж має свої особливості, що обумовлюється саме об'єктом природи, його станом та різновидом експлуатації. Відповідно до ст. 191 Земельного кодексу України моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земель із метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Моніторинг в галузі використання земель проводиться за такими напрямками: стан використання угідь, полів, ділянок; процеси, пов'язані зі змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами; стан земель населених пунктів, земель лісогосподарського призначення тощо.

Створення бази об'єктивної інформації для оцінки стану, в якому перебувають земельні ресурси, є одним із основних завдань моніторингу земель. Все це дає змогу зробити висновок, що моніторинг земель є важливим та необхідним для забезпечення інформацією про стан та якість земель, а також є одним із заходів з охорони земель, у тому числі земель лісогосподарського призначення.

Моніторинг лісів здійснюється відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також згідно зі ст. 55 Лісового кодексу України і є складовою частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Моніторинг лісів проводиться шляхом збирання, передавання, збереження та аналізу інформації про стан лісів, прогнозування змін у лісах і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для інформаційно-аналітичного забезпечення управління лісами, прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану лісів, дотримання вимог екологічної безпеки та принципів ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку.

Відповідно до концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища [4], моніторинг стану лісів проводиться щодо: лісової рослинності; лісової фауни, у тому числі мисливської; лісових ґрунтів; земельних ділянок, не вкритих лісовою рослинністю, але наданих для потреб лісового господарства. Зібрана при здійсненні моніторингу інформація повинна забезпечувати можливість оцінки лісорослинних умов на ділянках моніторингу, характеризувати інтенсивність антропогенного впливу на ліси, виявляти негативні зміни в фізико-хімічних властивостях ґрунтів внаслідок забруднення атмосфери та пост-чорнобильських

проблем, винесення поживних речовин із ґрунту після вирубки дерев, зміни водного режиму ґрунтів внаслідок впливу діяльності людини та інших факторів [5, с. 115].

До важливих джерел отримання інформації про стан лісів також можна віднести лісовпорядкування, яке має тісний зв'язок з моніторингом. Крім того, ведення моніторингу лісів входить до змісту лісовпорядкування. Відповідно до ст. 45 Лісового кодексу України лісовпорядкування включає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної організації та науково обґрунтованого ведення лісового господарства, охорони, захисту, раціонального використання, підвищення екологічного та ресурсного потенціалу лісів, культури ведення лісового господарства, отримання достовірної і всебічної інформації про лісовий фонд України.

Лісовпорядкування, як комплекс заходів із організації ефективного ведення лісового господарства, є обов'язковим для всіх лісів України. Лісовпорядкування забезпечує органи влади та лісокористувачів різносторонньою інформацією про сучасний стан лісів, лісові ресурси, якісні та кількісні зміни, що відбуваються в лісовому фонді, здійснює прогнозування цих змін, розробляє комплекс заходів щодо відтворення, охорони і захисту лісів. Так, у даний час виконуються три категорії інвентаризації лісів: господарська (базове лісовпорядкування); оперативна (безперервне лісовпорядкування); національна (вибіркова математико-статична). Базове лісовпорядкування має залишатись основою для розроблення перспективних проектів організації та розвитку лісового господарства на 10 років. Основним завданням безперервного лісовпорядкування є підтримання в актуалізованому стані інформації про лісовий фонд. Завданням національної інвентаризації лісів є отримання вичерпної характеристики лісових ресурсів на регіональному і національному рівнях [6].

Самостійну роль у системі заходів охорони земель лісогосподарського призначення відіграє відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Так, приміром, в Україні протягом першого півріччя 2013 року на охорону земель відповідно до регіональних програм було використано 6,8 млн. грн., з них: 4,6 млн. грн. – за рахунок коштів місцевого бюджету та 2,2 млн. грн. – за рахунок інших джерел. Однак досі основним джерелом фінансування заходів із охорони земель є кошти, які надходять до відповідних місцевих бюджетів у порядку відшкодування втрат сільсько- і лісогосподарського виробництва. Саме за цим напрямком асигнувань на освоєння земель для лісогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь та охорону земель використано 11,2 млн. грн., що надійшли в порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва [7].

Важливим та актуальним як для лісу, лісових ресурсів, так і земель лісогосподарського призначення, є здійснення комплексу заходів, які спрямовані на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб. Відповідно

до ст. 86 Лісового кодексу України власники лісів і постійні лісокористувачі зобов'язані розробляти та проводити в установленій строк комплекс протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження та охорону та захист лісів. Перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень.

Відповідно до Правил пожежної безпеки в лісах України [8] пожежна безпека в лісі повинна забезпечуватися шляхом проведення планових профілактичних заходів, оперативного виявлення і ліквідації лісових пожеж на території лісового фонду підприємства, організації, установи. Безпосереднє здійснення заходів щодо охорони лісів від пожеж, їх гасіння та обліку покладається на постійних лісокористувачів. Умови участі тимчасових лісокористувачів у здійсненні пожежоохоронних заходів визначаються за згодою сторін у договорі на право тимчасового користування земельними ділянками лісового фонду. Забезпечення пожежної безпеки в лісі покладається на керівників лісогосподарських підприємств та громадян, що ведуть лісове господарство.

Так, за даними Державного агентства лісових ресурсів України, проблема охорони лісів від пожеж – є однією із найскладніших, що вирішуються працівниками галузі [6]. На початку пожежонебезпечного періоду (березень–травень) основною причиною виникнення лісових пожеж є випалювання сухої рослинності та її залишків на сільгоспугіддях і придорожніх смугах поруч із лісовими масивами. За статистичними даними до 40–50% лісових пожеж, за кількістю та пройденою вогнем площею, виникає саме в цей період.

Наступним у групі спеціально лісових охоронних заходів можна виділити захист лісу від шкідників та хвороб. Такий захист, відповідно до ЛК України, забезпечується шляхом систематичного спостереження за станом лісів, своєчасного виявлення осередків шкідників і хвороб лісу, здійснення профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації і ліквідації.

Необхідно зазначити, що кліматичні та фізико-географічні умови України є сприятливими для масового розмноження шкідників і хвороб лісу. Сукупність сприятливих для розповсюдження шкідників і хвороб лісу природних факторів в останні роки зумовила значне поширення їх осередків на площу більше 600 тис. га. На сьогодні лісопатологічна ситуація в лісах України продовжує бути напруженою, особливо у центральних, південних та східних областях, і вимагає постійної уваги та оперативних дій щодо недопущення масового ураження насаджень шкідниками і хворобами лісу. Так, всихання ялиників у Карпатах фахівцями і науковцями розглядається як стихійне лихо, причиною якого є зниження природного імунітету та ослаблення насаджень у результаті глобального потепління клімату і техно-

генного впливу. Всихання ялиників спостерігається не лише в Україні, а й у всій Центральній Європі [6].

Крім цього, значної охорони потребує ліс від незаконних рубок, які є найбільш поширеним чинником негативного впливу на лісові ресурси. В Україні в останні роки для боротьби з тінювим обігом деревини були здійснені досить потужні заходи: від моніторингу незаконних рубок та посилення відомчого, податкового та митного контролю до застосування суворої адміністративної і карної відповідальності за порушення лісового законодавства. Запроваджена система електронного обліку деревини та створені в підвідомчих лісгосподарських підприємствах постійно діючі рейдові бригади з виявлення порушень лісового і мисливського законодавства [6].

Особливо важливими для забезпечення охорони та відновлення якості земель лісгосподарського призначення є відновні заходи, до яких, наприклад, можна віднести заходи щодо рекультиватії земель. Згідно зі ст. 52 Закону України «Про охорону земель» рекультиватії підлягають землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід, та в гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт. Проте, як неодноразово акцентувалося в літературі, в да-

ному випадку мова йде тільки про один напрямок рекультиватії, а саме сільськогосподарський. Однак, рекультиватія може здійснюватися щодо земель будь-якої категорії, в тому числі земель лісгосподарського призначення.

Висновки. Отже, заходи щодо охорони земель лісгосподарського призначення складаються у відповідну систему і направлені на збереження, відновлення та поліпшення як земель зазначеної категорії, так і лісів, які на них знаходяться, й у сукупності складають зміст охорони земель лісгосподарського призначення.

Таким чином, мета охорони земель лісгосподарського призначення зводиться до таких основних складових: поліпшення стану земель і лісів, які на них знаходяться; запобігання погіршення якості земель лісгосподарського призначення; відновлення земель лісгосподарського призначення, які піддалися негативним впливам. Серед основних завдань охорони земель лісгосподарського призначення можна виділити: збереження якісного та кількісного стану земель з урахуванням особливостей лісів, які знаходяться в їх межах; охорона та захист власне лісів, які ростуть на землях лісгосподарського призначення для задоволення інтересів і потреб суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV// Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1431.
2. Чопик О.П. Правові заходи охорони земель лісгосподарського призначення / О.П. Чопик // Юридична Україна. – 2011. № 2. – с. 68–74.
3. Общая теория советского земельного права / Отв. ред.: Г.А. Аксененок, И.А. Иконичкая, Н.И. Краснов – М.: Наука, 1983. – 357 с.
4. Концепція Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р., № 992-р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 1. – Ст. 40.
5. Букша І.Ф. Принципи створення системи екологічного моніторингу лісових ґрунтів України / І.Ф. Букша // Стан земельних ресурсів в Україні: проблеми та шляхи вирішення: збірник доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції. – К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2001.
6. Державне агентство лісових ресурсів України. Охорона і захист лісу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?jsessionid=04C2B4F67927C5538C64381D47AFF9CC.app1?art_id=62971&cat_id=32880.
7. Громадська організація «Інформаційно-ресурсний центр «Реформування земельних відносин в Україні». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://myland.org.ua/index.php?id=3784&lang=uk&razd=NEWS>.
8. Правила пожежної безпеки в лісах України: Наказ Держкомлісгоспу України від 27.12.2004 № 278 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 13. – Ст. 680.