



Охорона землі та землекористування в галузі лісівництва

Андрій БОБКО,
кандидат сільськогосподарських наук,
почесний доктор, провідний науковий співробітник
Інституту агроекології і природокористування
Національної академії аграрних наук України

НАУКОВА
БІБЛІОТЕКА

Досліджено взаємозв'язок сфер охорони землі й землекористування. Обґрунтовано необхідність упровадження обліку землекористування за видами економічної діяльності, оскільки такий облік – основа забезпечення життєдіяльності людини й формування навколишнього середовища, а також він дає змогу проводити моніторинг екологічно-економічних результатів стану земельних ресурсів та їх використання. Аргументовано, що вдосконалення обліку також стосується лісівництва, оскільки лісове законодавство визначає об'єктом праці «ліс», а не «землю» (хоча лісівництво також є галуззю рослинництва). Наголошується, що «лісові ресурси», віднесені вітчизняним законодавцем до категорії «природні ресурси», – це продукція лісівництва, тому відповідні положення українських нормативно-правових актів мають бути скасовані. Визначено, що перегляд земельного, природоохоронного та лісового законодавства – необхідна передумова інтенсифікації діяльності в галузі охорони природи та підвищення ролі економічної складової в галузі лісівництва.

Ключові слова: земля, землекористування, ліс, лісівництво, лісокористування, охорона.

Охрана земли и землепользование в отрасли лесоводства

Андрей БОБКО, кандидат сельскохозяйственных наук, почетный доктор, ведущий научный сотрудник Института агроэкологии и природопользования Национальной академии аграрных наук Украины

Исследована взаимосвязь сфер охраны земли и землепользования. Обоснована необходимость внедрения учета землепользования по видам экономической деятельности, поскольку такой учет – основа обеспечения жизнедеятельности человека и формирования окружающей среды, а также он позволяет проводить мониторинг экологическо-экономических результатов состояния земельных ресурсов и их использования. Аргументировано, что совершенствование учета также касается лесоводства, поскольку лесное законодательство определяет объектом труда «лес», а не «землю» (хотя лесоводство также является отраслью растениеводства). Отмечается, что «лесные ресурсы», отнесенные отечественным законодателем к категории «природные ресурсы», – это продукция лесоводства, поэтому соответствующие положения украинских нормативно-правовых актов должны быть упразднены. Определено, что пересмотр земельного, природоохранного и лесного законодательства – необходимое условие интенсификации деятельности по охране природы и повышения роли экономической составляющей в сфере лесоводства.

Ключевые слова: земля, землепользование, лес, лесоводство, лесопользование, охрана.

Protection of Land and Land Use in Forestry

Andriy BOBKO, Ph.D. Agriculture, Honourary Doctor, Leading Research Fellow of the Institute of Agroecology and Environmental Management of the National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine

Interrelations between the areas of protection and use of land are explored. Necessity to introduce the accounting of land use elaborated due to existing types of economic activity is proven, since such accounting is the foundation of human life support and formation of the environment, as well as allows for monitoring environmental and economic results of use of the land resources. It is argued that improvement of accounting also regards implementation of different forestry activities, as specific

forestry legislation defines 'a forest' rather than 'a land' as the object of labour (although forestry is also a sphere of plant science). 'Forest resources' categorized as 'natural resources' by the Ukrainian legislators are emphasized to be the products of forestry, so the relevant provisions of domestic legal acts should be nullified. Revision of the land, environmental and forest legislation is determined to be the main prerequisite for intensification of activities concerning environmental protection and increase of the role of economic component in forestry.

Keywords: land, land use, forest, forestry, forest management, protection.

Відповідно до Земельного кодексу України охорона навколишнього природного середовища стала пріоритетним завданням органів центральної та регіональної влади під час реалізації державної політики щодо *раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів у галузі земельних відносин* (ст. 14, 15) [2]. При цьому термін «земельні відносини» має доволі аморфний зміст, хоча Конституція (ст. 14) [1] та Цивільний кодекс (ст. 373) [4] України визначають землю як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави. Постійне дроблення нормативно-правового підґрунтя цієї сфери в результаті схвалення законодавчих актів різного спрямування призвело до появи в українському юридичному лексиконі таких термінів, як «лісові відносини» чи «постійні лісокористувачі» (замість традиційного поняття «землекористувачі»).

По суті, це суперечить здоровому глузду та історичним шляхам формування галузі лісівництва в Україні. Адже сучасні ліси й лісові ресурси є продуктом праці, а створені лісові екосистеми – результатом цілеспрямованої діяльності людини та дії природних факторів під час формування відповідних лісових біогеоценозів, на пряму пов'язаних із використанням землі та земельних ділянок. До того ж численні лісгосподарські підприємства все ще використовують земельні угіддя, надані їм відповідно до державних актів на землю, схвалених на підставі радянського земельного законодавства. Сучасні практичні завдання щодо охорони землі в галузі лісівництва полягають у необхідності узгодження національного законодавства із землекористуванням з європейськими нормами та правилами, а також із основними принципами здійснення земельної реформи в Україні.

Охорона природи, зокрема і біорізноманіття, розпочинається з охорони землі: *земля – перший і найголовніший природний ресурс (чинник) в аграрному виробництві* [14, с. 39], складовою частиною якого є лісівництво. Однак українські законодавці не визнають цього факту, все ще втілюючи в життя принципи «державного управління лісами» колишнього СРСР, котрі свого часу сприяли застосуванню інших економічних механізмів регулювання. Як

результат, українські нормативно-правові акти в галузі землекористування доволі часто не взаємоузгоджені. Це створює певні труднощі під час вирішення питань економічної ефективності землекористування та охорони довкілля: навіть термін «землекористування» підміняється поняттям «лісокористування», котре знівельовує його екологічно-економічний зміст [13, с. 48].

У міжнародних нормативно-правових актах та інших документації у галузі використання земельних ресурсів не наведено їх належної систематизації, хоча ще наприкінці ХХ століття завдяки зусиллям науковців різних країн було розроблено Стандартну статистичну класифікацію землекористування ЄЕК, схвалену Статистичною комісією та Європейською економічною комісією ООН [12]. Вона встановлює сім облікових категорій земельних ресурсів першого рівня, включно з обліковою категорією «Землі лісові та інші залісені» – *Forest and other wooded land* (офіційний переклад – «Ліси та інші лісовкриті площі»), проте він ані граматично, ані за суттю не відповідає змісту Стандартної статистичної класифікації землекористування. Такий поділ фактично проводиться на основі екологічного опису земельних ресурсів, без урахування їхньої фіксації за землекористувачами та виокремлення видів їх економічної діяльності.

Згідно з твердженням Ч. Олівера, «сьогодні ліси займають близько 30% суші планети Земля – від тропіків до високих широт». Вони об'єднують різноманіття біологічних видів та численні варіації природної

диверсифікації [15]. Щоправда, термін «ліси» (англ. – *forest*) тут вживається, так би мовити, довільно, адже у згаданій Стандартній статистичній класифікації землекористування ЄЕК міститься поняття *forest land*, що має перекладатися як «лісова земля» чи «лісові землі» (у множині), в межах яких формуються лісові екосистеми. До того ж не без участі людини. Сьогодні в світі майже немає недоторканих лісових екосистем, оскільки всі вони, й українські також, давно є продукцією лісівництва. Крім того, починаючи з ХІХ століття проводяться розмежування земельних угідь і їхній поділ між власниками з відповідним подальшим юридичним закріпленням виокремлених площ за суб'єктами господарювання. Тому поступово зникає термін «лісокористування», який де-юре замінюється поняттям «землекористування», що висвітлює сучасний зміст лісівництва.

Наведені Ч. Олівером облікові категорії землекористування не узгоджені відповідно до їхнього сутнісного наповнення, оскільки, прикладом, «сільське господарство» – це галузь виробництва; «ліси» та «чагарники» – екологічні життєві різновиди біоценозів; «пасовища» – форма використання земельних угідь (рис. 1). Хоча під час проведення класифікації лісові землі мали б бути включені до складу земель лісгосподарського призначення.

В Україні відповідну категоризацію проведено з урахуванням поділу земельних ресурсів за їх екологічним описом. До того ж вона повністю узгоджена зі Стандартною

Рис. 1. Розподіл землекористування у світі

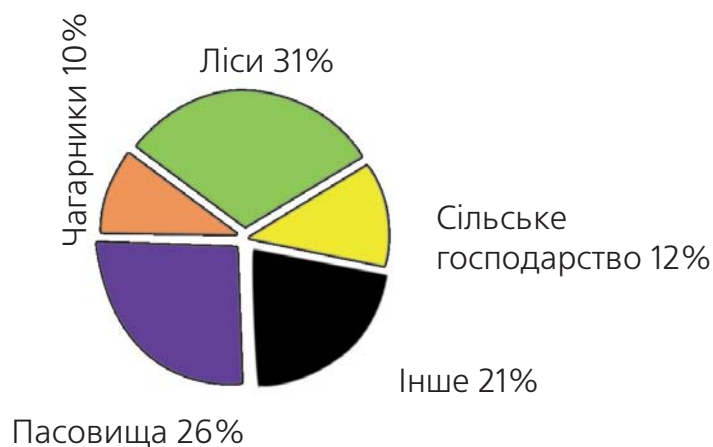
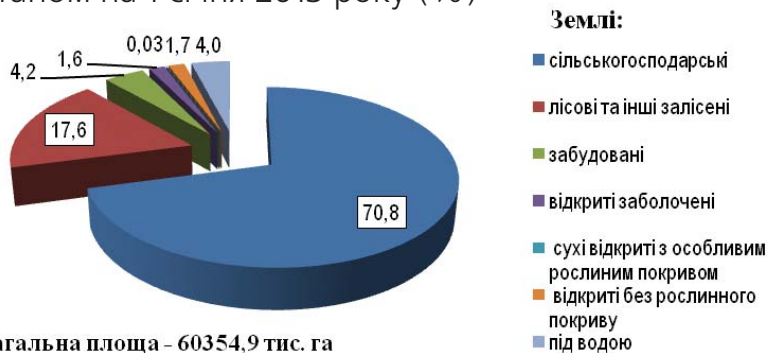


Рис. 2. Розподіл земельних ресурсів України станом на 1 січня 2013 року (%)



32

статистичною класифікацією землекористування ЄЕК (рис. 2). Українська класифікація виокремлює землю й земельні ділянки як головний об'єкт аналізу: чітко вказується, що частка земельних ресурсів, котрі мають значення продуктивної сили, становить 88,4% (сільськогосподарські, лісові та інші залісені землі) і, відповідно, є основним багатством нашого народу.

Слід підкреслити, що узагальнене поняття «охорона природи» охоплює також проблематику охорони землі (насамперед як продуктивної сили) в процесі її використання. Протягом ХХ століття вирішення питань, пов'язаних з охороною природи, постійно ускладнювалося під впливом низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Так, значний резонанс створюють проблеми охорони довкілля, пов'язані з екологічними катаклізмами, зокрема в регіонах інтенсивного розвитку видобувної промисловості й переробки рудних корисних копалин. Однак говорячи про охорону природи, потрібно завжди пам'ятати, що вона нерозривно пов'язана з використанням землі в галузі аграрного виробництва та лісівництва, тобто з визначенням екологічних функцій створюваних людиною лісових екосистем і аграрних ландшафтів та їх захистом.

На сучасному етапі питання лісівництва не повинні ускладнюватися так званими підприємницькими мотивами й мають розглядатися в тісному взаємозв'язку із проблематикою використання земельних ресурсів. Адже саме земля є визначальним чинником, котрий сприяє цілеспрямованій економічній діяльності, зокрема в галузі лісівництва. Питання полягає лише в тому, наскільки ефективно й ощадливо вона реалізується.

Загальні гасла, що відображають ставлення людини до навколишнього середовища, не повинні затьмарювати процес упровадження засад ринкової економіки та відповідних норм ідентифікованої відповідальності за наслідки господарювання й охорону довкілля. Цей процес є новим для України в усіх

сферах діяльності, в лісівництві також. Адже принципи знеособленої відповідальності землекористувачів радянських часів ще й досі залишаються основним формотворчим елементом менталітету населення та окремих галузевих нормативно-правових актів. Як результат, це створює чимало проблем у сфері природокористування й охорони довкілля.

Приміром, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року визначено, що до природних ресурсів загальнодержавного значення належать «лісові ресурси державного значення» (ст. 39) [5], хоча такі лісові ресурси ще з середини ХІХ століття є продуктом лісівництва як однієї з галузей рослинництва. Головним природним ресурсом цієї галузі є земельні угіддя відповідного призначення.

Земельний кодекс України визначає, що «земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею» (ст. 2) [2]. Хоча сучасним умовам розвитку нашої держави точніше відповідало б поняття «екологічно-економічних відносин», застосування котрого допомогло б підкреслити єдність принципів використання земельного ресурсу та проблематики охорони довкілля.

Ще складніші юридичні норми, з погляду єдності екології й економіки, містить Лісовий кодекс України, відповідно до якого «ліс – тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність...» (ст. 1) [3]. Ця дефініція сформульована на основі положень, що свого часу використовувалися в тексті Закону СРСР «Про затвердження основ лісового законодавства Союзу РСР та союзних республік» від 17 червня 1977 року [9]. Хоча, наприклад, у новому Лісовому кодексі Російської Федерації такого визначення немає, а замість українських формулювань «рубка»/«вирубування» дерев або чагарників документ містить термін

«ізъятие древесины» (рос. – Ред.) [8], тобто «вилучення деревини», одночасно слугуючи утвердженню лісокористування як галузі промислового виробництва.

Міжнародні нормативно-правові акти визначають ліс як «землю з деревним лісовим покривом (або еквівалентним рівнем накопичення), що перевищує 10 відсотків, і площею більш ніж 0,5 гектара (га)» [11]. Тож український термінологічний апарат не відповідає глобальним стандартам обліку землекористування, адже в нашій державі мінімальний розмір площі лісових земель установлено на рівні 0,1 га. Хоча, схиляючись до застосування загальнодержавних норм міжнародного лісового законодавства, кожна розвинена країна водночас має власні юридичні документи в цій сфері й використовує відмінні механізми їхньої імплементації. Тому головним завданням для вітчизняних законотворців має стати не просте копіювання тих чи інших міжнародних норм або термінів, що стосуються лісівничої, а отже, й природоохоронної справи, а адаптація таких положень до українських реалій з урахуванням наявного досвіду та чітко визначених цілей їх впровадження на практиці.

Україна має чималий досвід регулювання питань охорони природи та вирощування лісів. Так, Державний комітет по охороні природи в нашій країні було створено майже півстоліття тому – 1967 року, тобто раніше, ніж в інших республіках колишнього СРСР. 1988 року цей орган трансформовано в союзно-республіканський Державний комітет Української РСР по охороні природи, що мав, зокрема, гарантувати «забезпечення раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища як невід'ємну складову частину економічного і соціального розвитку республіки...» [6].

У 1991 році Державний комітет по охороні природи набув статусу міністерства, котре (в результаті кількох етапів зміни найменування) сьогодні реалізовує права й обов'язки, визначені відповідним положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України [7]. При цьому, визначаючи доволі широке коло повноважень цього органу щодо «раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів», законодавець, серед іншого, включає до їх переліку ліси та рослинний світ, фактично заперечуючи ідентичність цих понять. Водночас питання забезпечення «відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття...» належать до функцій міністерства лише частково, адже

de facto вони лише включені до переліку його повноважень, що містяться в заданому положенні.

Ключовим ідентифікатором раціональності використання земельних угідь мають бути кількісні показники матеріального виробництва. Так, ще на початку ХХ століття показники ефективності господарювання на території колишньої Російської імперії обраховувалися згідно зі звітами земств губерній та повітів – на основі порівняння валового доходу ідентифікованих землекористувачів з їхніми видатками у межах визначеної площі землекористування. Наприклад, у звітних матеріалах щодо оцінки землекористування за 1904 рік по Маріупольському району колишньої Катеринославської губернії (нині – Донецька область України) відображено стан використання земельних угідь у межах усіх волостей, також надано інформацію стосовно розподілу земель за суб'єктами володіння [10]. Такі звіти дали змогу провести оцінку процесів степового лісорозведення в Україні, приміром, на основі визначення історичного значення Велико-Анадольського лісництва, в користуванні якого перебувало 2822,66 десятини (3082,3 га) землі, а середня дохідність становила 2,32 руб./десятину на рік (упродовж 1901–1904 років чистий прибуток лісництва варіювався в межах від 1,28 до 3,51 руб./десятину).

З огляду на викладене, а також на необхідність адаптації земельного й природоохоронного законодавства України до норм та положень регуляторних актів ЄС, треба: з одного боку, провести скрупульозне взаємоузгодження Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», Земельного і Лісового кодексів України та інших нормативно-правових документів, що стосуються землеустрою і лісівництва; а з другого – забезпечити розподіл землекористувачів за видами економічної діяльності відповідно до Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010 у матеріалах обліку земель, запровадити щорічну звітність щодо екологічно-економічних наслідків використання земельних угідь на основі показників їхнього екологічного стану, а також індексів валового доходу та видатків відповідних територій. Обрання такого шляху є єдино правильним за умов збільшення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування і розширення меж їхньої відповідальності за забезпечення прозорості економічних показників використання земельних ресурсів у галузі лісівництва, охорони довкілля, а також переведення діяльності лісових господарств у режим самокупності й прибутковості (на рівні окремих землекористувачів, суб'єктів адміністративно-територи-

ального поділу країни чи навіть природно-кліматичних регіонів).

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., № 2952-VI від 1 лютого 2011 р., № 586-VII від 19 вересня 2013 р., № 742-VII від 21 лютого 2014 р. [The Constitution of Ukraine. The Law of Ukraine № 254к/96-ВР, 28 June 1996, as revised by laws № 2222-IV, 8 December 2004; № 2952-VI, 1 February 2011; № 586-VII, 19 September 2013; № 742-VII, 21 February 2014] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

2. Земельний кодекс України: Закон України № 2768-III від 25 жовтня 2001 р. [The Land Code of Ukraine. The Law of Ukraine № 2768-III, 25 October 2001] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

3. Лісовий кодекс України: Закон України № 3852-XII від 21 січня 1994 р. [The Forest Code of Ukraine. The Law of Ukraine № 3852-XII, 21 January 1994] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>

4. Цивільний кодекс України: Закон України № 435-IV від 16 січня 2003 р. [The Civil Code of Ukraine. The Law of Ukraine № 435-IV, 16 January 2003] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25 червня 1991 р. [On Environmental Protection. The Law of Ukraine № 1264-XII, 25 June 1991] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

6. Про докорінну перебудову справи охорони природи в республіці: Постанова ЦК КПУ і Ради Міністрів Української РСР № 357 від 18 листопада 1988 р. [On Radical Reorganization of Nature Protection Activities in the Republic. The Rule of the Central Committee of the Communist Party of Ukraine and the Council of Ministers of the Ukrainian SSR № 357, 18 November 1988] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP880357.html

7. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 р. [On the Regulation on the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. The Decree of the President of Ukraine № 452/2011, 13 April 2011] [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/2011>

8. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 200-ФЗ от 4 декабря 2006 г. [The Forest Code of the Russian Federation. The Federal Law № 200-ФЗ, 4 December 2006] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102110362>

9. Об утверждении основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 17 июня 1977 г. [On Approval of the Foundations of Forest Legislation of the USSR and the Union Republics. The Law of the USSR, 17 June 1977] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr4153.htm>

10. Материалы для оценки земель Екатеринославской губернии [Materials for evaluation of lands of the Ekaterinoslav governorate] / Оценочно-Статистическое Отделение Екатеринославского Губернского Земства. – Том IV, часть I: Мариупольский уезд. – Екатеринбург: Типография Губернского Земства, 1904. – С. 99–119.

11. Forest Resources Assessment 2000. On Definitions of Forest and Forest Change // FAO Corporate Document Repository. – Rome, 2 November 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fao.org/docrep/006/ad665e/ad665e06.htm>

12. Standard Statistical Classification of Land Use // Economic Commission for Europe of the United Nations. – Geneva, 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unescap.org/stat/envstat/stwes-class-landuse.pdf>

13. Бобко А. Н. К вопросу идентификации объектов лесных экосистем при таксации леса и лесоустройстве в мире и в Украине / А. Н. Бобко [Bobko A. Revisiting identification of objects of forest ecosystems during forest valuation and management in the world and in Ukraine] // Лесная таксация и лесоустройство. – 2012. – № 2 (48). – С. 40–50.

14. Фурдичко О. І. Екологічні проблеми природокористування в науці і практиці лісгосподарського виробництва / О. І. Фурдичко [Furdychko O. Ecological problems of environmental management in theory and practice of forestry production] // Вісник НАН України. – 2012. – № 4. – С. 39–47.

15. Oliver C. Global forest bioresources: Present challenges and opportunities / C. Oliver // Abstracts of the 115th Anniversary International Scientific Conference 'Earth bioresources and environmental biosafety: Challenges and opportunities', Kyiv, 4–7 November 2013. – Kyiv: National university of life and environmental sciences of Ukraine, 2013. – P. 50.