

УДК 349.4:349.6

А.С. ЄВСТІГНЄВ, канд. юрид. наук,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЛІСОВОГО КАДАСТРУ ТА ОБЛІКУ ЛІСІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Ключові слова: державний лісовий кадастр, забезпечення екологічної безпеки, право на екологічну безпеку, зміст державного лісового кадастру

Важливим елементом навколишнього природного середовища, який може прямо або опосередковано впливати на стан здоров'я людини, є ліси. По своїй суті ліси є складними екосистемами, джерелами екологічного ризику в яких, насамперед, виступають забруднення рослин та земель, на яких такі ліси розташовані. Зокрема, за даними Деркомлісгоспу України, внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС під радіоактивне забруднення потрапило близько 3,5 млн. га лісів, із яких 157 тис. га виведено з господарського обігу внаслідок високих рівнів радіоактивного забруднення цезієм-137 (понад 15 Кі/Км²). Із загальної площі забруднених лісів 39 % мають щільність забруднення цезієм-137 понад 1 Кі/Км². Найбільші площі радіоактивно забруднених лісів знаходяться в Житомирській (60 %), Київській (52,2 %), Рівненській (56,2 %) областях. У Волинській, Чернігівській, Черкаській, Вінницькій і Сумській областях частка радіоактивно забруднених лісів становить близько 20 % [1].

Окрім вказаного, ліси та землі лісогосподарського призначення, які, за офіційними даними, займають значну площу – 15,7 % території України, зазнають негативного впливу від антропогенної діяльності, внаслідок чого вони забруднюються різноманітними небезпечними речовинами, в тому числі – хімічними, відходами промислового і побу-

тового походження, через що набувають небезпечних для життя і здоров'я населення якостей.

Необхідність поєднання економічної та екологічної складової використання лісів, що відповідає принципам Сталого розвитку, з урахуванням важливості недопущення порушення екологічної безпеки, – основне завдання, яке стоїть перед вітчизняними нормотворцями. Вирішення такого завдання видається неможливим без запровадження правових механізмів, за яких би забезпечувалось отримання своєчасної і об'єктивної інформації про якісний стан лісів із урахуванням їх можливих негативних впливів на життя і здоров'я населення, а за наслідками її вивчення вживались би заходи щодо недопущення завдання шкоди внаслідок таких впливів під час того чи іншого виду лісокористування. Основним джерелом отримання відповідної інформації, на нашу думку, слід розглядати дані державного лісового кадастру та обліку лісів.

Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки як об'єктивної категорії та суб'єктивного права були предметом наукових досліджень таких відомих представників вітчизняної науки екологічного права як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, М.В. Краснова, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, Н.Р. Малишева, Е.В. Позняк, М.О. Фролов, М.В. Шульга та ін.

Водночас, в юридичній літературі не здійснювались спеціальні дослідження правового регулювання ведення державного лісового кадастру та обліку лісів як засобу забезпечення екологічної безпеки.

Крім того, аналіз чинного екологічного законодавства дає підстави для висновку про недостатнє забезпечення ним ролі державного лісового кадастру та обліку лісів як засобу ефективного забезпечення екологічної безпеки, що негативно позначається на стані такого забезпечення та зумовлює небезпеку завдання шкоди життю і здоров'ю людини через здійснення неприпустимих, з огляду на якісні показники лісу в конкретних умовах, видів лісокористування.

Наведене викликає необхідність проведення дослідження правового регулювання ведення державного лісового кадастру та обліку лісів з метою поглиблення теорії екологічного права науковими знаннями про його сутність як засобу забезпечення екологічної безпеки та формулювання пропозицій щодо удосконалення відповідного чинного законодавства задля недопущення порушення екологічної безпеки при здійсненні лісокористування. Новизна цієї статті полягає у висновках щодо можливості використання державного лісового кадастру з метою забезпечення екологічної безпеки та у сформульованих пропозиціях щодо змін і доповнень чинного законодавства у відповідній сфері.

Правовою основою ведення державного лісового кадастру та обліку лісів є: положення глави 9 Лісового кодексу України від 21.01.1994 р. у редакції від 08.02.2006 р. [2] (далі – ЛКУ), Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. № 848 [3] (далі – Порядок) та Інструкція про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів, затверджена наказом Мінлісгоспу України № 134 від 15.11.1995 р. [4] (далі – Інструкція).

Відповідно до ст.49 ЛКУ, Державний лісовий кадастр (далі – Кадастр) на території України ведеться з метою ефективної організації охорони і захисту лісів, раціонального використання лісового фонду України, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами лісів, при цьому основою для його ведення є Державний земельний кадастр. Аналогічна мета ведення Кадастру закріплена також в п.1 Порядку.

Як вбачається із процитованих положень ЛКУ та Порядку, нормативно визначене призначення Кадастру має чітко виражене природоохоронне забарвлення, адже спрямоване на здійснення ефективної охорони лісів, їх раціонального використання та відтворення. Без сумніву, зазначене призначення є правильним і таким, що заслуговує на схвалення. Однак, слід визнати, що воно все ж не забезпечує непорушність суб'єктивного права фі-

зичної особи на екологічну безпеку при використанні лісів, тобто права на безпечні для їх життя і здоров'я якісні показники деревної та чагарникової рослинності з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, мікроорганізмами та іншими природними компонентами в лісах України. Так, наприклад, охорона та захист лісів, які визначені складовою метою ведення Кадастру чинною редакцією ЛКУ, від негативного впливу ззовні, далеко не завжди забезпечать відсутність негативного впливу таких лісів на людину. І обумовлене це не в останню чергу високим рівнем забрудненості лісу внаслідок часто неконтрольованого антропогенного впливу. За такого рівня забрудненості охорона лісу, можливо, зменшить або (що, на жаль малоймовірно) унеможливить подальше його забруднення, але не обмежить негативного впливу вже небезпечного лісу та його компонентів на живих істот і насамперед – на людину.

Крім того, неможливість повноцінного забезпечення захисту права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля при виключно природоохоронному підході (тобто, підході, спрямованому тільки на належне регулювання використання, охорони і відтворення природних об'єктів, недопущення негативного впливу на них) підтверджується і тим, що такий підхід за своєю суттю врегульовує вплив людини на природу, тоді як антропоохоронний підхід (спрямований на забезпечення екологічної безпеки та неможливості її порушення і, як наслідок – на недопущення завдання шкоди життю і здоров'ю людини) спрямований на регламентацію діаметрально протилежного, зворотного впливу нерідко небезпечної внаслідок впливу людської діяльності природи на людину.

Роль Кадастру як засобу забезпечення вигог може полягати насамперед у наявності в ньому конкретних даних про якісні показники лісів та земель лісогосподарського призначення в контексті їх можливого негативного впливу на життя та здоров'я населення як безпосередньо, так і опосередковано, через, зокрема, вирощені в лісі плоди або продукти, отримані від нагодованої скошеним в

лісі сіном худоби. При цьому важливо зазначити, що наявність в Кадастрі даних про вищевказані якісні показники не тільки не суперечить, але й повністю відповідає його сутності як офіційного зводу даних про ліси.

Як бачимо, забезпечення екологічної безпеки при здійсненні лісокористування в якості складових мети ведення Кадастру не визначено, що, безумовно, впливає на його зміст та унеможлиблює використання його даних для такого забезпечення. Дослідження норм, якими безпосередньо врегульована процедура ведення Кадастру та обліку лісів підтверджує вказане.

Підпунктом 1 ст.51 ЛКУ визначено в якості складової Кадастру облік якісного та кількісного стану лісового фонду України.

Статтею 52 ЛКУ встановлено, що документація Державного лісового кадастру ведеться окремо по власниках лісів і постійних лісокористувачах на підставі, зокрема, матеріалів лісовпорядкування. Останні, в силу положень ст.48 ЛКУ, містять якісну і кількісну характеристику кожної лісової ділянки, комплексну оцінку ведення лісового господарства, що є основою для розроблення на засадах сталого розвитку проекту організації та розвитку лісового господарства відповідного об'єкта лісовпорядкування, який має бути екологічно обґрунтованим.

Отже, на законодавчому рівні передбачена наявність в Кадастрі відомостей про якісні показники лісового фонду, однак не деталізовано, про які саме показники йдеться, не ведучи вже мови про конкретне зазначення екологічної безпечності лісів.

Пунктом 2 Порядку передбачено, що Кадастр включає системні відомості про розподіл лісового фонду між власниками лісів і постійними лісокористувачами, поділ усіх лісів за категоріями залежно від виконуваних ними основних функцій, грошову оцінку та інші дані, що характеризують кількісний та якісний стан лісів. Як вбачається із вказаного, Порядок також не конкретизує, дані про які саме якісні показники лісів повинні міститись в Кадастрі.

Однозначної відповіді на питання щодо

змісту якісних показників лісового фонду, які повинні міститись в Кадастрі, не дає й Інструкція – нормативно-правовий акт, який найбільш деталізовано врегульовує процедуру ведення Кадастру. Насамперед, слід вказати, що Інструкція була прийнята 15 років тому на виконання пункту 4 Порядку ведення державного обліку лісів і Державного лісового кадастру, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.1995 р. № 767 [5], який втратив чинність із прийняттям Порядку. При цьому, за досить тривалий час, який минув з моменту прийняття Інструкції, до неї жодного разу не вносились зміни. Наведене апріорі вказує на те, що в положеннях цього акту, вочевидь, не враховано сучасних нормативних та програмних положень щодо забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку, що, власне, підтверджується при його аналізі.

Відповідно до п.1 завданням Інструкції про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів є визначення єдиних вимог до постійних користувачів земельних ділянок лісового фонду – підприємств, установ, організацій і окремих громадян по веденню документації державного лісового кадастру і первинного обліку лісів.

Пунктом 3 Інструкції встановлено, що документація Кадастру ведеться за такими формами: № 1 «Розподіл земель лісового фонду за їх категоріями в розрізі груп і категорій за висності»; № 2 «Розподіл вкритих лісовою рослинністю земель за переважаючими породами та групами віку»; № 3 «Загальні дані про землі лісового фонду». Вказані форми містяться в додатках до Інструкції, а в її розділі V наведені загальні вимоги до складання таких форм. Зокрема, складовими форми № 1 є 25 граф, які являють собою окремі змістовні складові Кадастру, форма № 2 включає 17 граф. Форма № 3 містить в собі 6 підрозділів: 1. Дані про землі лісового фонду на території адміністративної одиниці (в зоні діяльності державного лісгосподарського підприємства); 2. Розподіл деревостанів за повнотами і класами бонітету; 3. Зміна площі земель лісового фонду і запасу деревостанів за міжобліковий період; 4. Хара-

ктеристика протипожежного впорядкування території; 5. Характеристика шляхів транспорту; 6. Підсочка соснових деревостанів, та є найбільш змістовною за обсягом інформації з усіх трьох вищевказаних форм.

Аналіз визначеного Інструкцією наповнення складових документації Кадастру дозволяє зробити декілька висновків. По-перше, Кадастр являє собою змістовну централізовану базу даних про ліси в Україні, яка може бути основою для прийняття найбільш ефективних рішень в сфері лісокористування. По-друге, нормативно визначений зміст даних Кадастру має яскраво виражене природоресурсне та природоохоронне спрямування, адже містить переважно ті дані, які можуть бути використані у відносинах використання, охорони та відтворення лісів. Наприклад, документація Кадастру за формою № 3 надає можливість з'ясувати загальну площу земель лісового фонду (графа 4), поділ загальної площі земель лісового фонду за групами лісів (графи 5 та 6), площу лісових земель (графа 7), показники, що відповідно характеризують площу вкритих лісовою рослинністю земель, площу зайняту стиглими і перестійними деревостанами і площу стиглих і перестійних деревостанів з перевагою хвойних порід (графи 8 та 9), тощо. Однак, навіть опосередковано, для Кадастру не передбачається наявність відомостей щодо якісних показників лісової рослинності і відповідних земель в контексті їх можливого негативного впливу на екологічну безпеку.

Подібна до вітчизняної ситуація, за якої якісні показники відповідних кадастрів мають чітке природоохоронне і природоресурсне призначення, спостерігається також і в деяких інших пострадянських країнах.

Зокрема, в Білорусі порядок ведення лісового кадастру врегульовано аналогічно з Україною: в загальному – на рівні ст.88 Лісового кодексу Республіки Беларусь від 14.07.2000 р., більш детально – на рівні постанови уряду – Ради Міністрів від 12.07.2001 р. «Про затвердження порядку ведення державного лісового кадастру» [6], і найдетальніше – Інструкцією про порядок ведення і подання юридичними

особами, що ведуть лісове господарство, облікової документації державного лісового кадастру і порядку використання його інформаційних ресурсів, затвердженою постановою Міністерства лісового господарства республіки Білорусь від 09.12.2005 р. [7].

Відповідно до п.2 зазначеної інструкції документація державного лісового кадастру формується на підставі відповідних облікових форм, що додаються (всього 48), які відображають господарську діяльність юридичних осіб, які ведуть лісове господарство. Єдиним показником якості лісів, який може бути використаний при забезпеченні екологічної безпеки, є рівень радіаційного забруднення лісу цезієм-137, визначений у формах «Стан лісів», передбачених в додатках 34–36 вищевказаної інструкції.

Подібною є ситуація із регулюванням досліджуваних відносин і Казахстані. За офіційними даними Міністерства охорони навколишнього середовища республіки, лісовий кадастр є складовою державних кадастрів природних ресурсів – автоматизованої системи збору, систематизації, зберігання та відображення просторово-координованих даних про стан природних ресурсів на території Казахстану, а також аналізу цих даних для ефективного використання при вирішенні управлінських, виробничих і наукових задач, пов'язаних з охороною, відновленням та збереженням вказаних ресурсів. Підсистема лісового кадастру являє собою інформаційну систему про стан лісового фонду, оцінки господарської діяльності, розподілу між користувачами, кількісний та якісний стан лісового фонду. Зазначена інформація представлена у вигляді даних статистичних форм звітності «Ф. № 1 – розподіл лісового фонду за категоріями та угіддями», а також тематичних карт про стан лісового фонду та його розподілу по групам лісокористувачам, площам, породам, типах лісів [8].

Певні відомості щодо якісного стану лісового фонду повинні відображатись також в даних державного лісового кадастру Російської Федерації, який являє собою систематизований на єдиній географічній основі звід

даних, що містить необхідні та достовірні дані про природний, господарський та правовий стан земель лісового фонду, екологічні, економічні та інші кількісно-якісні характеристики лісового фонду [9].

Отже, спільним для України, Білорусі, Казахстану та Російської Федерації є передбачення наявності у лісових кадастрах відомостей про якісний стан лісів, необхідних для забезпечення їх використання та охорони, а не для забезпечення екологічної безпеки.

З огляду на вказане, пропонуємо закріпити на рівні ЛКУ і деталізувати в Порядку та Інструкції наступні положення: – щодо обов'язковості відображення в Кадастрі даних про якісні показники лісової рослинності та земель лісогосподарського призначення та обумовлені цим можливі негативні впливи на життя і здоров'я людей;

– щодо обов'язковості відображення в Кадастрі даних про безпечні для життя і здоров'я людини види лісокористування, які дозволено проводити в межах окремих об'єктів лісового фонду з огляду на вищевказані якісні показники;

– щодо заборони надання дозволу на здійснення певного виду (видів) спеціального лісокористування або обмеження певного виду (видів) загального лісокористування у випадку, якщо при його здійсненні порушуватиметься екологічна безпека;

– щодо припинення права спеціального лісокористування за виданим раніше дозволом лісокористування у випадку, якщо при його здійсненні порушуватиметься екологічна безпека.

У випадку запровадження даних про якісні показники лісового фонду у контексті їх впливу на забезпечення екологічної безпеки, доцільним є одночасне вирішення питань щодо організаційного забезпечення збору, аналізу та узагальнення таких даних, а також щодо власне їх переліку. Слід зазначити, що отримання вказаних якісних даних вочевидь потребуватиме проведення спеціальних досліджень, вимірювань та аналізів, для яких необхідним буде як спеціальне обладнання, так і фахово підготовлені виконавці. Тому

доцільним є уповноваження на збір такої інформації органів виконавчої влади спеціальної компетенції у відповідних сферах, а саме: органів з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи – щодо показників радіаційного забруднення, природоохоронних органів – щодо інших показників забруднення, окрім радіаційного.

Зазначимо, що визначальну роль у ефективності ролі Кадастру як засобу забезпечення екологічної безпеки при здійсненні лісокористування відіграватиме конкретний перелік відомостей про відповідні якісні показники лісового фонду, які мають найбільш повно відображати реальний стан справ щодо впливу конкретного об'єкта лісового фонду на життя і здоров'я населення та бути науково обґрунтованими. Визначення таких показників, на нашу думку, доцільно доручити вже названим органам з питань надзвичайних ситуацій та природоохоронним органам, а також медичним та санітарно-гігієнічним науково-дослідним установам відповідно до профілю їх діяльності.

Проведений аналіз дає підстави для наступних висновків. За чинного законодавства Кадастр не є засобом забезпечення екологічної безпеки при здійсненні використання лісів, через що під час такого використання нерідко завдається шкода життю або здоров'ю людей. Наведене зумовлює внесення відповідних змін і доповнень до чинного екологічного законодавства, спрямованих як на визначення сутності використання Кадастру у якості зазначеного вище засобу, так і на визначення переліку відомостей, що вносяться до Кадастру з метою забезпечення екологічної безпеки, правових наслідків такого внесення та уповноважених на його здійснення органів.

Питанням покращення правового екологічної безпечності лісокористування будуть присвячені наступні дослідження автора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ведення лісового господарства в умовах радіоактивного забруднення [Електро-

ний ресурс]. – Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=33005&cat_id=3285.

2. Лісовий кодекс України : від 21.01.1994 р., № 3852-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170 (в редакції Закону України : від 08.02.2006 р., № 3404-ІV).

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів» : від 20.06.2007 р., № 848 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 46. – Ст. 1885.

4. Наказ Мінлісгоспу України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів» : від 15.11.1995 р., № 134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення державного обліку лісів і державного лісового када-

стру» : від 27.09.1995 р., № 767 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 2. – Ст. 45.

6. Постановление Совета Министров Республики Беларусь «Об утверждении Порядка ведения государственного лесного кадастра» : от 12.07.2001 г., № 1031 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravobu.info/docum09/part25/akt25318.htm>.

7. Постановление Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь «Об утверждении нормативных правовых актов государственного лесного кадастра» : от 09.12.2005 г., № 46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankzakonov.com/obsch/razdel143/time1/lavz0030.htm>.

8. Государственные кадастры природных ресурсов РК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eco.gov.kz/ekolog/eko_kadastr.php.

9. Лесной кодекс Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kadis.ru/kodeks.phtml?kodeks=13&paper=68>.

Євстигнєєв А. С. Правове регулювання ведення державного лісового кадастру та обліку лісів як засіб забезпечення екологічної безпеки / А. С. Євстигнєєв // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 354–359 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10eaczeb.pdf>

Досліджено правове регулювання ведення державного лісового кадастру та визначено можливості його використання для забезпечення екологічної безпеки. Досліджено зміст кадастру та процедуру збору інформації до нього як в Україні, так і в Білорусі, Казахстані та Росії. Внесено пропозиції щодо удосконалення чинного вітчизняного законодавства у відповідній сфері.

Евстигнеев А.С. Правовое регулирование ведения государственного лесного кадастра и учета лесов как средство обеспечения экологической безопасности

Исследовано правовое регулирование ведения государственного лесного кадастра и определены возможности его использования для обеспечения экологической безопасности. Исследовано содержание кадастра и процедуру сбора информации для него как в Украине. Так и в Беларуси, Казахстане и России. Внесены предложения относительно усовершенствования действующего отечественного законодательства в соответствующей сфере.

Yevstigneyev A.S. Legal Regulation of Conducting the State Forest Cadastre and Forest Recording as a Means of Providing Ecological Safety

The article focuses on the legal regulation of conducting the state forest cadastre and points out the possibility of its use aimed at providing ecological safety. We have analyzed the contents of cadastre and the procedure of gathering information for it both in Ukraine and in Belarus, Kazakhstan and Russia. We have made suggestions regarding the improvement of the current Ukrainian legislation in the corresponding sphere.