

УДК 332.33:630.9

О.В. Сакаль

ДУ “Інститут економіки природокористування  
та сталого розвитку Національної академії наук України”

## ОБЛІК ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

© Сакаль О.В., 2013

*Представлены результаты исследования основных понятий и учетных категорий, применяемых в сфере земельных отношений в Украине и зарубежных странах, анализ состояния учета земель, в частности, земель лесного фонда Украины с целью формирования эффективной системы использования потенциала земель лесного фонда в соответствии с положениями устойчивого развития.*

*The results of the study of the basic concepts and land registration categories used in land relations in Ukraine and other countries, analysis of land registration, in particular, forest land fund in Ukraine in order to create an effective system of using the potential of forest land fund in accordance with the concept of sustainable development are presents.*

**Постановка проблеми.** Облік як спеціальна управлінська функція є істотним елементом механізмів земельного адміністрування з метою забезпечення оптимального використання та охорони земель будь-якого цільового призначення незалежно від форми власності та господарювання. Аналіз змісту основних понять і облікових категорій, що застосовуються в сфері земельних відносин, є необхідним для гармонізації визначень, виявлення і усунення термінологічних неточностей, вивчення стану обліку земель, зокрема, земель лісового фонду України. А також формування пропозицій щодо регулювання земельних відносин з метою формування ефективної системи використання потенціалу земель лісового фонду відповідно до положень сталого розвитку.

**Постановка завдання.** Основними завданнями є дослідження основних понять і облікових категорій у сфері земельних відносин в Україні та за кордоном та надання рекомендацій щодо налагодження обліку земельних ресурсів для забезпечення ефективного земельного адміністрування, що сприятиме оптимізації процесів використання, відтворення та охорони земель для задоволення попиту суспільства в обмежених ресурсах, забезпечить збалансований соціальний, економічний та екологічний розвиток земельно-кадастрових відносин у довготривалій перспективі.

**Виклад основного матеріалу.** У законодавстві України визначено такі лісоземельні облікові категорії. Ст. 1 Лісового кодексу України (далі – ЛКУ) містить такі поняття про ліс [1]: “ліс”; “лісова ділянка”; “земельна лісова ділянка”. Вказано, що лісові ділянки, зокрема захисні насадження лінійного типу площею не меншою ніж 0,1 га належать до лісового фонду України. Важливо зазначити, що Земельний кодекс України (далі – ЗКУ) не оперує поняттям “лісовий фонд” – тут містяться визначення категорій земель за їх цільовим призначення.

ЗКУ вважає землями лісгосподарського призначення землі, вкриті ліською рослинністю, а також не вкриті ліською рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства (ст. 55) [2]. ЛКУ у ст. 5 дещо по-іншому визначає землі лісгосподарського призначення і відносить до них лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільгоспугіддями, водами та болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства [1]. Одне з ключових і спільних понять у Лісовому і Земельному кодексах України, на нашу думку, повинно мати однозначне визначення, що дозволить уникнути можливих непорозумінь і конфліктів.

В Україні застосовують також поняття “особливо цінних для збереження лісів”, згідно із концепцією FSC (Forest Stewardship Council – Лісова Наглядова Рада), оскільки цінність лісу, окрім насамперед деревної продукції, може полягати в наявності рідкісних видів, угруповань та біотопів, місць рекреації, або природних ресурсів, які використовуються місцевим населенням тощо. Особлива цінність лісів може змінюватися залежно від землекористування, практики господарської діяльності тощо, тому кожні 5 років та після проведення будь-яких господарських заходів на таких ділянках перевіряють лісову ділянку на відповідність критеріям категорії “особливо цінних для збереження лісів” FSC [3].

Згідно з ЛКУ, поняття ділянки лісового фонду і земельної ділянки лісового фонду не тотожні. Але ж визначення “земельна ділянка лісового фонду України” і “лісова ділянка” мають на увазі один і той самий фізичний об’єкт. У тексті ЛКУ має місце неточність вживання словосполучення. Згідно з визначенням у ЛКУ, поняття “лісового фонду” є ширшим за поняття “землі лісогосподарського призначення”: “Усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, ... становлять лісовий фонд України...” (ч. 3 ст. 1) [1].

Експерти European Sustainable Use Specialist Group of IUCN/SSC (Європейська група спеціалістів зі збалансованого природокористування) зазначають, що за впровадження до наукового, політичного, управлінського обігу понять, термінів, концепцій, зміст яких є усталеним для розуміння міжнародною спільнотою, але стосовно яких виникають різночитання під час перекладу національними мовами, виникають труднощі двох видів – безпосередній переклад термінів та інтерпретація їх актуального змісту, спричинені, по-перше, тим, що деякі поняття й терміни є відносно новими й не мають безпосередніх відповідників у національній мові; по-друге, ці поняття й концепції можуть набувати різного змісту для різних груп людей [4]. На нашу думку, саме другий клас труднощів існує в Україні щодо термінів лісоземельних облікових категорій.

Значний інтерес для дослідження становлять лісоземельні облікові категорії в законодавстві інших країн та міжнародних стандартах. У різних країнах по-різному тлумачать ключові терміни “ліс” і “лісові землі”. Лісові закони Угорщини, Чехії, Латвії, Литви визначають обидва поняття, Лісовий кодекс Естонії дає визначення поняття лісу, Словацької Республіки – лісових земель, Польщі – об’єднує їх. Спільним для всіх законодавчих актів є введення до поняття лісових земель: 1) земель, безпосередньо вкритих лісом; 2) земель, нерозривно пов’язаних з лісом і призначених для ведення лісового господарства: розсадники, плантації, лісова інфраструктура, не вкриті лісом землі тощо. Лісове законодавство країн Центральної та Східної Європи містить вимоги до визначення понять лісу та лісових земель: площа, висота, повнота, інші додаткові вимоги.

Європейська економічна комісія ООН у Стандартній статистичній класифікації землекористування визначила таку облікову категорію земельних ресурсів, як “ліси та інші вкриті лісом площі”. До лісів за таким визначенням належать землі з деревами, крона яких практично вкриває понад 20 %, в окремих випадках не менш ніж 10 %, а до інших лісовкритих площ – землі, що мають окремі лісові характеристики, але не відповідають визначенню лісу [5].

На нашу думку, визначення терміна “лісові землі” ФАО (Продовольча та сільськогосподарська організація ООН) є ширшим за вищенаведене. Для уніфікації статистичних даних щодо лісів світу ФАО [6, 7] пропонує використовувати таку класифікацію лісових земель: ліси (forest) та інші вкриті лісом землі (other wooded land). Для інтеграції економічних, інституційних, технологічних та екологічних аспектів обліку лісів ФАО пропонує поділяти ліси та інші вкриті лісом землі на доступні (forests and other wooded land available for wood supply) та не доступні для заготівлі деревини (forests and other wooded land not available for wood supply). Серед лісів та інших вкритих лісом земель, доступних для заготівлі деревини, виділяють культивовані (cultivated), тобто штучно створені ліси (включаючи плантації), та некультивовані (non-cultivated), природні ліси. Не доступні для заготівлі деревини ліси та інші вкриті лісом землі поділяють на захищені (protected forests), в яких існують жорсткі правові обмеження на заготівлю деревної продукції (національні парки, природні заповідники, ліси, які мають наукове, історичне або культурне значення), та незахищені ліси (non-protected forests), які мають низьку продуктивність і заготівля деревини в яких вимагає значних транспортних витрат [6, 7].

ФАО зазначає, що використання різних визначень лісових земель призводить до пере- або недооцінювання площі національних лісів відповідно на 10 % та 6 %. Різниця у оцінці лісових

земель, що здійснюється згідно із національними визначеннями цієї категорії земель, у Центральній Європі є незначною ( $\pm 3,6\%$ ). Це зумовлено тим, що оцінка великих зімкнутих лісових масивів є нечутливою до таких критеріїв оцінки, які застосовуються у визначенні ФАО.

Дослідження методології та інформаційної бази обліку земель в Україні показало такі проблеми методологічного та інформаційного характеру:

- суперечності термінології та обліку земель різного цільового призначення у земельно-статистичній звітності суб'єктів землекористування;
- несформованість (неповнота) нормативної бази щодо обліку земель за формами власності та суб'єктами землекористування;
- недотримання нормативної методології обліку на різних рівнях ведення Державного земельного кадастру;
- недоступність даних обліку земель за формами власності та суб'єктами землекористування;
- ненадійність даних обліку земель за формами власності та суб'єктами землекористування;
- неможливість зіставлення даних в часі внаслідок змін, впроваджених редакцією та подальшими змінами земельного та ресурсного законодавства.

В останні роки в організації процесу обліку відбулися такі зміни:

- впровадження АС ДЗК, створення та наповнення проміжної реєстраційної системи як проміжної ланки АС ДЗК;
- впровадження і застосування ГІС-технологій у системі земельного кадастру загалом та зокрема для оцінки земель;
- впровадження у 2009 р. пілотного проекту “Автоматизована система обліку обмінних файлів для ведення кадастрового реєстру земельних ділянок” для ведення бази даних обмінних файлів, автоматизації їх оброблення, зокрема, порівняння із документацією землеустрою;
- впровадження автоматизованої системи ведення електронної копії книги реєстрації державних актів і договорів оренди земель;
- з квітня 2009 р. в рамках проекту Світового банку перевіряються, корегуються та створюються індексно-кадастрові карти.

Джерелом інформації про землі, необхідної для загальної характеристики земель, а також аналізу їх використання, є дані державної статистичної звітності з кількісного обліку земель, яка ведеться в складі Державного земельного кадастру. Використання насамперед даних Державного земельного кадастру є необхідним, оскільки він є базовим, містить інформацію про землі всіх категорій і повинен вестися за єдиною методикою з іншими кадастрами.

Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при: регулюванні земельних відносин; управлінні земельними ресурсами; організації раціонального використання та охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справлянні плати за землю. Державний земельний кадастр містить дані реєстрації права власності, права користування землею та договорів оренди землі, обліку кількості та якості земель, бонітування ґрунтів, зонування територій населених пунктів, економічної та грошової оцінки земель [8].

Облік земель за якістю проводиться за всіма категоріями земель і містить такі дані, зокрема, характеристику земель за товщиною гумусового горизонту, вмістом гумусу і рухомих поживних речовин, механічним складом ґрунтів, крутизною схилів, еродованістю, кам'янистістю, засоленістю, солонцюватістю, кислотністю, перезволоженістю, заболоченістю, забрудненням як продуктами хімізації сільського господарства, так і техногенним, включаючи радіонуклідне; лісотипологічну характеристику лісових угідь [9].

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.1993 р. №15 “Про порядок ведення державного земельного кадастру” передбачено затвердження Інструкції щодо порядку ведення державного земельного кадастру [9]. На сьогодні таку інструкцію не затверджено, отже, не існує детальних єдиних вимог щодо складання земельно-статистичної звітності. На нашу думку, це негативно впливає на процес якісного та кількісного обліку земель, а відтак, і на якість та повноту даних Державного земельного кадастру.

Державний лісовий кадастр та облік лісів проводить Державне агентство лісових ресурсів України за єдиною для усіх лісів системою з метою забезпечення ефективної організації охорони і захисту лісів, їх раціонального використання та відтворення, здійснення постійного контролю за якісними і кількісними змінами в лісовому фонді України.

Державний лісовий кадастр містить 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 і якісний стан лісів. Документація кадастру ведеться на основі даних державного земельного кадастру, матеріалів лісовпорядкування, інвентаризації, обстежень та первинного обліку лісів окремо за власниками лісів і постійними лісокористувачами. Документація кадастру поновлюється один раз на п’ять років [10].

У окремих областях України склалася практика ведення обліку земель лісогосподарського призначення на базі даних лісогосподарських підприємств, тобто на основі Державного лісового кадастру, що, на нашу думку, не створює передумов для ефективного обліку земель лісогосподарського призначення, а, відтак, і ефективного їх використання та охорони. У такому випадку вважаємо за доцільне запровадження механізму обміну інформацією між суб’єктами інформаційної взаємодії з метою формування інтегрованого інформаційного простору як складової державних інформаційних ресурсів, за прикладом Порядку обміну інформацією між містобудівним та державним земельним кадастрами (затверджено Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 556).

Ліси України за екологічним і соціально-економічним значенням та залежно від основних виконуваних ними функцій поділяються на 4 категорії (ст. 39 ЛКУ) [1]: захисні ліси; рекреаційно-оздоровчі ліси; ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення; експлуатаційні ліси.

Згідно із наказом Державного комітету 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, 2-зем)” [11] облік земель лісогосподарського призначення ведеться за групами власників землі та землекористувачів та видами економічної діяльності в межах територій, які входять до адміністративно-територіальних одиниць загалом та в межах населених пунктів, угіддями, групами лісів (I та II) та за основною визнаною функцією використання – для виробництва деревини, для захисної, природоохоронної та біологічної мети та для відпочинку.

Отже, такий статистичний облік земель лісогосподарського призначення відрізняється від норм, встановлених ЛКУ, і потребує суттєвого уточнення. Зокрема, існує невідповідність у обліку лісових та інших лісовкритих земель за категоріями лісів, що визначені ЛКУ за екологічним і соціально-економічним значенням та залежно від основних виконуваних ними функцій. У чинній редакції ЛКУ не передбачено виділення груп лісів. Така розбіжність не дає змоги всебічно дослідити структуру лісових та інших лісовкритих земель за екологічним і соціально-економічним значенням з метою підвищення ефективності управління їх використанням та охороною.

Головною причиною невідповідності існуючих форм земельно-статистичної звітності чинному законодавству є їх застарілість, оскільки вони були розроблені до прийняття ЗКУ (2001) та нової редакції ЛКУ (2006), а тому потребують удосконалення відповідно до сучасних вимог.

В Україні триває процес розмежування земель державної і комунальної власності, визначення (уточнення) меж населених пунктів, при цьому здійснюється інвентаризація земель, що у майбутньому може сприяти усуненню розбіжностей між базою даних Земельного та Лісового кадастрів.

У земельно-статистичних формах звітності з кількісного обліку земель визначено основні групи власників і користувачів земельних ділянок юридичні особи залежно від галузей економіки та видів економічної діяльності, а також громадяни. Окремо виділено землі запасу, резервного фонду та землі загального користування, а також землі, які входять до інших адміністративно-територіальних утворень. Вважаємо, що значним недоліком державної статистичної звітності з

кількісного обліку земель є об'єднання в одному переліку власників та користувачів земельних ділянок. Облік земель окремо за власниками і користувачами дасть змогу приймати ефективніші управлінські рішення, пов'язані з використанням, охороною та відтворенням земельних ресурсів.

**Висновок.** Сьогодні в системі обліку земельних ресурсів щодо земель лісового фонду вживаються такі терміни, як “ліс”; “лісова ділянка”; “земельна лісова ділянка”, “лісовий фонд”, “землі лісогосподарського призначення”, “земельна ділянка лісового фонду України”, “лісові землі”, неоднозначне тлумачення яких значно ускладнює процес обліку.

Визначено проблеми методології та інформаційної бази обліку земель, серед яких основними на сьогодні є: суперечності термінології та обліку земель різного цільового призначення у земельно-статистичній звітності; несформованість та неповнота нормативної бази щодо обліку земель; недотримання нормативної методології обліку на різних рівнях ведення Державного земельного кадастру; недоступність та ненадійність даних обліку земель; неможливість зіставлення даних у часі внаслідок змін, впроваджених редакцією та подальшими змінами земельного та ресурсного законодавства.

Облік земель необхідно здійснювати окремо за власниками і користувачами, що дасть змогу приймати ефективніші управлінські рішення, пов'язані з використанням, охороною та відтворенням земельних ресурсів.

Головною причиною невідповідності існуючих форм земельно-статистичної звітності чинному законодавству визнано їх застарілість, а тому існує нагальна потреба в удосконаленні їх відповідно до сучасних вимог.

Налагодження обліку земельних ресурсів для забезпечення ефективного земельного адміністрування сприятиме оптимізації процесів використання, відтворення та охорони земель для задоволення попиту суспільства у обмежених ресурсах, що забезпечує збалансований соціальний, економічний та екологічний розвиток у довготривалій перспективі.

1. Лісовий кодекс України [Електрон. ресурс]: в редакції закону України №3404-IV від 08 лютого 2006 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3852-12&p=1299739851587401>.
2. Земельний кодекс України [Електрон. ресурс]: від 25.10.2001 р. №2768. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1299739851587401>.
3. Особливо цінні для збереження ліси: визначення та господарювання (Практичний посібник для України) [Електрон. ресурс]: Підготовлено за Дунайсько-Карпатською Програмою (WWF-DCP) на основі Глобального практичного посібника компанії ProForest. – 2008. – 146 с. – Режим доступу: <http://assets.panda.org>.
4. Шарп Р. Європейська парадигма використання ресурсів дикої природи: переоцінка цінностей [Електрон. ресурс] / Р. Шарп, Т. Гардашук. – Українська асоціація Римського клубу. – Режим доступу: <http://clubofrome.org.ua>.
5. Бобко А. М. Храму природи – новий статут! [Електрон. ресурс] / А.М. Бобко. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/829/>.
6. Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia, Japan and New Zealand (industrialized temperate/boreal countries) [Електрон. ресурс]: The UN-ECE/FAO Contribution to the FAO Global Forest Resources Assessment 2000. Main report. – Geneva Timber and Forest Study Papers, No. 17. – New York-Geneva, 2000. – 467 p. – Режим доступу: <http://www.unece.org/timber>.
7. The European Framework for Integrated Environmental and Economic Accounting for Forests [Електрон. ресурс]: Results of Pilot Applications. – Luxembourg: European Communities, 1999. – 57 p. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
8. Про Державний земельний кадастр [Електрон. ресурс]: закон України від 07.07.2011 р. №3613. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17/print1329893427724227>.
9. Про порядок ведення державного земельного кадастру [Електрон. ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.1993 р. №15. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=15-93-%EF&p=1300224718675542>.
10. Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів [Електрон. ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. №848. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=848-2007-%EF&p=1250142164287123>.
11. 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)” [Електрон. ресурс]: наказ Державного комітету статистики України від 05.11.1998 р. № 377. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/signal/a788202.doc>.