

УНІВЕРСИТЕТ СУЧАСНИХ ЗНАНЬ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ВОЛКОВ ОЛЕКСАНДР ЄВГЕНОВИЧ

УДК [342.951:630] (477)(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ Й
ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело


_____ О. Є. Волков

Науковий керівник:

Теремецький Владислав Іванович,
доктор юридичних наук, доцент

Тернопіль – 2020



*Затверджено за рішенням
зборів наукової ради
Т. В. О. Волков, секретар*

АНОТАЦІЯ

Волков О. Є. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Тернопільський національний економічний університет, МОН України, м. Тернопіль, 2019.

Дисертацію присвячено системному дослідженню особливостей адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні. На підставі комплексного аналізу доктринальних досліджень у галузі адміністративного права, національного і зарубіжного законодавства, практики його застосування, сформульовано нові науково обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення діяльності уповноважених суб'єктів у досліджуваній сфері.

Визначено, що лісовий фонд є основною правовою категорією в системі лісового і адміністративного законодавства, тому вказано на доцільність подальшого використання уніфікованого поняття «лісовий фонд» у наукових концепціях та національному законодавстві. Встановлено, що лісовий фонд України, як об'єкт адміністративно-правового забезпечення його охорони, захисту та використання, включає в себе сукупність всіх лісів на території України незалежно від форми власності на них.

Надано характеристику лісового фонду України, зокрема, обґрунтовано доцільність його розгляду як сукупності складових частин: усіх лісів державної форми власності на території України (державний лісовий фонд); усіх лісів на території України, що є власністю територіальних громад (комунальний лісовий фонд); усіх лісів на території України, що перебувають у власності приватних осіб, а також захисні насадження певної площі (приватний лісовий фонд).

З'ясовано, що адміністративно-правове забезпечення лісового фонду України характеризується особливим правовим режимом використання й охорони, формами правового регулювання, функціями, заходами, суб'єктами та об'єктами.

Сформовано комплексну систему спільних основних принципів використання й охорони лісового фонду зарубіжних держав, що можуть бути імплементовані до Лісового кодексу України.

Розглянуто сучасний стан та особливості правового регулювання окремих складових лісового фонду України. Удосконалено розуміння правового регулювання лісового фонду в Україні як сукупності правових норм (юридичних актів нормативного та директивного характеру), за допомогою яких встановлюється коло суб'єктів щодо управління, використання й охорони лісових ресурсів, здійснюється розмежування їх прав та обов'язків, визначається правовий механізм притягнення до відповідальності винних осіб, встановлюється порядок взаємодії та координації дій всіх суб'єктів з питань охорони, використання, відновлення лісових ресурсів.

Запропоновано удосконалити правове регулювання відносин у сфері використання й захисту лісів шляхом: 1) розробки та прийняття Закону України «Про лісовий фонд України»; 2) системного перегляду положень Лісового кодексу України та внесення відповідних змін до нього в питанні оновлення правового статусу органів лісового господарства щодо забезпечення правового режиму лісового фонду, удосконалення системи державного управління та контролю за лісовим сектором; 3) внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в питанні підвищення санкції за адміністративні порушення норм лісового законодавства України, а також встановлення адміністративної відповідальності за неподання або несвоєчасне подання інформації до єдиної державної системи електронного обліку деревини.

Зазначено, що правовий режим лісового фонду має свою специфіку і є комплексним соціально-правовим явищем, що характеризує організацію і функціонування суспільства та держави на правових засадах у сфері використання й охорони лісових ресурсів в Україні.

Наголошено, що до основних елементів правового режиму охорони лісового фонду належать: а) право власності на ліси; б) право користування лісовими ресурсами; в) порядок управління та зміни правового режиму використання лісів; г) повноваження (права й обов'язки) суб'єктів по використанню й охороні лісових ресурсів; г) підстави і порядок реалізації юридичної відповідальності за порушення норм чинного законодавства в галузі використання й охорони лісових ресурсів в Україні.

Обґрунтовано наукову позицію щодо необхідності реформування системи органів державного управління та контролю, уповноважених здійснювати адміністративно-правову охорону, захист та відтворення лісового фонду України.

Зроблено висновок, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України складається з таких рівнів-підсистем: 1) вищі державні органи, що здійснюють загальний (нормативно-правовий і політично-керівний) вплив на процес адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду – Верховна Рада України, Президент України, Уряд України; 2) центральні органи виконавчої влади загальної компетенції з їх територіальними підрозділами, зокрема Мінекономіки; місцеві органи виконавчої влади – обласні та районні державні адміністрації, органи виконавчої влади АРК; 3) центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції з їх територіальними підрозділами – Мінекоенерго, Держлісагентство; 4) органи і посадові особи регіонального та місцевого самоврядування – обласні ради; міські, селищні, сільські ради; міські, селищні, сільські голови; 5) органи, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема Національна поліція України; 6) громадські інститути, законодавчо уповноважені на виконання публічних функцій; 7) адміністрація об'єктів лісового фонду, власники лісів, постійні лісокористувачі (корпоративний рівень адміністративно-правового забезпечення).

Розроблено комплексну структурно-функціональну модель адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду, на основі якої визначено класифікацію функцій суб'єктів публічного

адміністрування, до яких належать: а) функції з формування законодавства та галузевої політики (правотворчі функції); б) функції з реалізації державної лісової політики та державного контролю (правозастосовні і контролюючі функції); в) функції держави як власника лісів (лісогосподарські функції); г) функції із забезпечення потреб лісогосподарської галузі (патронатні функції).

Вказано, що новою формою діяльності Держлісагентства є надання адміністративних послуг, що можуть бути визначені як результат здійснення владних повноважень посадових осіб цього агентства та підпорядкованих йому територіальних підрозділів та/або інших уповноважених суб'єктів щодо зміни чи припинення прав та/або обов'язків фізичних і юридичних осіб відповідно до закону, та за заявою цих осіб про надання адміністративних послуг.

Запропоновано форми адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні розуміти як систему, елементи якої взаємопов'язані між собою, однак не є взаємозамінними. Вказано, що поняття системи методів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні є не лише теоретичною організаційною конструкцією, а й визначає практичний зміст і специфіку діяльності, яку реалізують Держлісагентство та його територіальні органи.

Дослідження адміністративних процедур у сфері використання й охорони лісового фонду України дозволило дійти висновку про необхідність розмежування використання й охорони лісового фонду, зокрема за колом суб'єктів, з метою унеможливлення зловживання лісокористувачами своїми правами та здійснення такими особами належної охорони лісового фонду. У зв'язку зі стратегічним значенням лісового фонду та виконанням ним переважно природоохоронних функцій, аргументовано необхідність запровадження більш жорсткого багатоступеневого контролю за використанням лісового фонду та унеможливлення застосування до цієї діяльності спрощених режимів контролю, як то: мораторій на перевірки, податкові амністії тощо.

Досліджено напрями удосконалення профілактичної діяльності охорони лісового фонду, шляхом врегулювання нормативно-правових актів в частині

забезпечення державного контролю за сферою лісових ресурсів та збереження лісового фонду України. Профілактикою адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду є лісова сертифікація, що визначається як оцінка відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку.

Запропоновано авторські формулювання понять «лісовий фонд України», «лісові ресурси», «лісові відносини», «профілактика правопорушень у сфері використання та охорони лісового фонду», «адміністративний примус», «адміністративна відповідальність» з урахуванням того, що вони розглядаються крізь призму заходів адміністративно-правової охорони і захисту лісового фонду в Україні.

Ключові слова: лісовий фонд, охорона, використання, адміністративно-правові відносини, правовий режим, система суб'єктів, компетенція, адміністративні процедури, адміністративні делікти.

SUMMARY

Volkov O. Ye. Administrative and Legal Provision of Using and Protecting the Forestry Fund in Ukraine. – Qualifying scientific work as the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law in specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law (081 Law). – Ternopil National Economic University, Ternopil, 2019.

The dissertation is focused on the systematic research of specific features of administrative and legal provision of using protection of the forestry fund in Ukraine. On the basis of a comprehensive analysis of doctrinal studies in the field of administrative law, national and international legislation, practice of its application, the author has formulated new scientific conclusions, suggestions and recommendations aimed at improving the activities of authorized entities within the research field.

It has been determined that the forestry fund is the main legal category in the system of forestry and administrative legislation. Thus, the author has noted on the expediency of further use of the unified concept of “forestry fund” in scientific concepts

and national legislation. It has been established that the forestry fund of Ukraine, as an object of administrative and legal provision for its security, protection and use, includes the totality of all forests on the territory of Ukraine, regardless of their form of ownership.

The author has provided the characteristics of the forestry fund of Ukraine. In particular, the author has substantiated the expediency of its consideration as a set of components: all forests of state ownership on the territory of Ukraine (state forestry fund); all forests on the territory of Ukraine that are owned by territorial communities (municipal forestry fund); all forests on the territory of Ukraine that are owned by individuals, as well as protective plantations of a certain area (private forestry fund).

It has been found out that administrative and legal provision of the forestry fund of Ukraine is characterized by a special legal regime of using and protecting, forms of legal regulation, functions, measures, subjects and objects.

The author has formed a comprehensive system of common basic principles for the use and protection of the forestry fund of foreign countries, which can be implemented into the Forestry Code of Ukraine.

The current state and specific features of legal regulation of certain components of the forestry fund of Ukraine have been studied. The author has improved the understanding of legal regulation of the forestry fund in Ukraine as a set of legal norms (legal acts of normative and directive nature), which assist to establish the range of subjects on management, use and protection of forest resources. The author has accomplished the allocation of their rights and responsibilities; has determined the legal mechanism of bringing perpetrators to liability; has established the procedure for interaction and coordination of actions between all subjects on the protection, use, restoration of forest resources.

It has been offered to improve the legal regulation of relations in the field of using and protecting forests by: 1) drafting and adopting the Law of Ukraine “On the Forestry Fund of Ukraine”; 2) systematic review of the provisions of the Forestry Code of Ukraine and introduction of appropriate amendments to it in the matter of updating the legal status of forestry agencies with regard to ensuring the legal regime of the

forestry fund, improving the system of public administration and control over the forestry sector; 3) amending the Code of Ukraine on Administrative Offenses to raise the sanctions for administrative violations of the norms of forestry legislation of Ukraine, as well as establishing administrative liability for failure to submit or late submission of information to the single state electronic timber accounting system.

It has been stated that the legal regime of the forestry fund has its specificity and is a complex socio-legal phenomenon that characterizes the organization and functioning of society and the state on the legal basis in the field of use and protection of forest resources in Ukraine.

It has been emphasized that the basic elements of the legal regime of the forestry fund protection include: a) ownership of forests; b) the right to use forest resources; c) the procedure for managing and changing the legal regime of forests use; d) the authorities (rights and obligations) of the entities to use and protect forest resources; e) the grounds and procedure for exercising legal liability for violations of the norms of the current legislation in the field of using and protecting forest resources in Ukraine.

The author has substantiated the scientific position on the necessity of reforming the system of state administration and control agencies authorized to carry out administrative and legal security, protection and restoration of the forestry fund of Ukraine.

It has been concluded that the system of subjects of administrative and legal provision for the use and protection of the forestry fund of Ukraine consists of the following levels-subsystems: 1) higher state agencies that carry out general (regulatory, political and managerial) influence on the process of administrative and legal provision of the use and protection of the forestry fund – Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, Government of Ukraine; 2) central executive agencies of general competence with their territorial divisions, in particular the Ministry of Economy; local executive agencies – regional and district state administrations, executive agencies of the ARC; 3) central executive agencies of special competence with their territorial divisions – the Ministry of Energy, State Forestry Agency; 4) authorities and officials of regional and local self-government – regional councils; city, town, village councils;

city, town, village heads; 5) agencies authorized to execute the minutes on administrative offenses, in particular the National Police of Ukraine; 6) public institutions legally empowered to perform public functions; 7) administration of the forestry fund facilities, forest owners, permanent forest users (corporate level of administrative and legal provision).

A complex structural and functional model of administrative and legal provision for the use and protection of the forestry fund has been developed, which is the basis for the classification of functions of public administration entities, which include: a) functions on the formation of the legislation and sectoral policy (law-making functions); b) functions for the implementation of the state forest policy and state control (enforcement and control functions); c) the functions of the state as the owner of the forests (forest management functions); d) functions to meet the needs of the forestry industry (patronage functions).

It has been stated that a new form of activity of the State Agency is the provision of administrative services, which can be defined as a result of exercising authoritative powers of the officials of this Agency and subordinated territorial units and / or other authorized entities to change or terminate the rights and / or responsibilities of individuals and legal entities in accordance with the law and upon the application of these persons for the provision of administrative services.

It has been suggested that the forms of administrative and legal provision for the use and protection of the forestry fund in Ukraine should be understood as the system, the elements of which are interrelated, but not interchangeable. It has been stated that the concept of the system of public administration methods in the sphere of using and protecting the forestry fund in Ukraine is not only theoretical organizational structure, but also defines the practical content and specificity of the activities implemented by the State Forestry Agency and its territorial agencies.

The study of administrative procedures in the field of using and protecting the forestry fund of Ukraine has led to the conclusion that it is necessary to differentiate the use and protection of the forestry fund, in particular by the range of subjects, in order to prevent the abuse by forest users of their rights and to exercising proper protection of

the forestry fund by such persons. Due to the strategic importance of the forestry fund and its predominantly environmental protection functions, it has been argued that there is the need for more strict multi-level control over the use of the forestry fund and the impossibility of applying simplified control regimes, such as moratorium on inspections, tax amnesties, etc.

The directions for improving preventive activity of protecting the forestry fund have been studied, through the regulation of normative and legal acts in terms of ensuring the state control over the sphere of forest resources and preservation of the forestry fund of Ukraine. The prevention of administrative torts in the sphere of using and protecting the forestry fund is forest certification, which is defined as the assessment of the compliance of the forest management system with the established international requirements for forest management on the basis of sustainable development.

The author has offered own formulations of the terms of “forestry fund of Ukraine”, “forest resources”, “forest relations”, “prevention of offenses in the field of use and protection of the forestry fund”, “administrative coercion”, “administrative liability”, taking into account that they are considered through the prism of measures of administrative and legal security and protection of the forestry fund in Ukraine.

Key words: forestry fund, protection, use, administrative and legal relations, legal regime, system of subjects, competence, administrative procedures, administrative torts.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Волков А. Е. Проблемы центральных органов исполнительной власти в сфере законодательного обеспечения использования земельных лесных участков в Украине. Современный научный вестник. 2015. № 15 (262). С. 32–38.

2. Волков О. Є. Проблеми удосконалення правового статусу Державного агентства лісових ресурсів України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2015. № 3 (70). С. 173–179.

3. Волков О. Є. Щодо уточнення поняття «земельна лісова ділянка» у Лісовому кодексі України. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія: Право. 2015. Вип. 1 ч. 2. С. 95–103.

4. Волков О. Є. Актуальні питання контролю за використанням земельних лісових ділянок: правовий аспект. Держава і право: зб. наук. праць. Серія: юрид. науки. 2015. Вип. 70. С. 197–206.

5. Волков О. Є. Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок: правовий аспект. Судова апеляція. 2015. № 4. С. 79–85.

6. Волков О. Є. Законодавче забезпечення використання земельних лісових ділянок в Україні. Часопис Академії адвокатури України. 2015. Т. 8, № 3. С. 18–23.

7. Волков О. Є. Адміністративно-правові засади визначення правового режиму використання лісових ресурсів як важливого компоненту природоохоронного комплексу України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2019. № 2 (85). С. 66–67.

8. Волков О.Є. Адміністративно-правові засади використання та охорони лісового фонду: порівняльно-правовий аналіз. *Право і державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 1. С. 66–72.

9. Компетенція органів публічної влади у сфері використання та охорони лісового фонду: теоретико-методологічний аналіз. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2019. Вип. 17. С. 91–98.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

10. Волков О. Є. Поняття земельної лісової ділянки як однієї з основних категорій лісового права. Людина і закон: публічно-правовий вимір: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 2–3 жовтня 2015 р.). Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ», 2015. С. 38–40.

11. Волков О. Є. Основні повноваження органів виконавчої влади у сфері забезпечення використання земельних лісових ділянок в Україні. Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів: міжн. наук.-практ.

конф. (м. Київ, 9–10 жовтня 2015 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 50–53.

12. Волков О. Є. Лісовий та земельний кодекси України як основа законодавчого регулювання у сфері використання земельних лісових ділянок. Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення. Матеріали другої звітної Міжн. наук.-практ. конф. Збір. наук. праць (м. Київ, 5 березня 2015 р.). К.: НАВС, 2015. С. 39–41.

13. Волков О. Є. Значення державного агентства лісових ресурсів України у правовому регулюванні земельних лісових ділянок. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали IV міжн. наук.-практ. конф. Харків: ХНУВС, 2015. С. 32–35.

14. Волков О. Є. Правова регламентація зміни цільового призначення земельних лісових ділянок в Україні. Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні, екологічні, правові та соціокультурні аспекти. IV Міжнар. наук.-практ. конф. студ. і молод. учених (м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.). Збір. матер. конф. Чернігів: ЧНТУ, 2015. С. 686–688.

15. Волков О.Є. Характеристика лісового фонду як об'єкта регулювання нормами адміністративного права. Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 8–9 березня 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 52–55.

16. Волков О.Є. Адміністративна відповідальність у сфері використання та охорони лісового фонду України. Актуальні питання реформування правової системи України: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 5–6 липня 2019 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2019. С. 52–55.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	15
ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЛІСОВОГО ФОНДУ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	25
1.1. Поняття лісового фонду як об'єкта адміністративно-правових відносин.....	25
1.2. Правове регулювання окремих складових лісового фонду України.....	40
1.3. Особливості правового режиму використання й охорони лісового фонду в Україні.....	56
Висновки до розділу 1.....	80
РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ.....	83
2.1. Поняття та система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України.....	83
2.2. Компетенція суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні.....	102
2.3. Форми адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні.....	119
2.4. Адміністративно-правові методи публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні.....	140
Висновки до розділу 2.....	159
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ.....	162

3.1. Зарубіжний досвід правового забезпечення використання й охорони лісового фонду та можливості його застосування в Україні.....	162
3.2. Удосконалення адміністративних процедур у сфері використання й охорони лісового фонду України.....	179
3.3. Перспективи удосконалення системи профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду України.....	197
Висновки до розділу 3.....	215
ВИСНОВКИ.....	218
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	225
ДОДАТКИ.....	258

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономної Республіки Крим

ВР України – Верховна Рада України

Держлісагентство – Державне агентство лісових ресурсів України

Держлісоохорона – державна лісова охорона

ЄС – Європейський Союз

ЗК України – Земельний кодекс України

КК України – Кримінальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ЛК України – Лісовий кодекс України

Мінекоенерго – Міністерство енергетики та захисту довкілля України

Мінекономіки – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства

НПС – навколишнє природне середовище

ОМС – органи місцевого самоврядування

Система ЕОД – Єдина Державна Система Електронного Обліку Деревини

США – Сполучені Штати Америки

Уряд України – Кабінет Міністрів України

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Відповідно до ст. 13 Конституції України одним із найбільших багатств в Україні є ліси. Україна має невичерпні лісові ресурси, адже загальна площа лісових ділянок, які належать до національного лісового фонду, становить 10,4 млн. га, в тому числі вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн. га.

За офіційними даними Державного агентства лісових ресурсів України (далі – Держлісагентство) основними причинами нераціонального використання природних ресурсів є: неефективна система державного управління та контролю за діяльністю лісових господарств та зловживання з їх боку; недосконалість національного адміністративного законодавства, яке регулює відносини у сфері використання лісового фонду, і як наслідок, незабезпечення невідворотності відповідальності за порушення його вимог в лісовій галузі. Враховуючі ці фактори, лісовий фонд України підлягає обов'язковому й особливому забезпеченню правового режиму охорони з боку держави. Водночас органи державної влади повинні комплексно підходити до врегулювання відносин щодо раціонального використання лісових ресурсів.

У Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженій Верховною Радою України 28 лютого 2019 року, передбачено пріоритетність забезпечення всебічної охорони лісів, організації раціонального використання й відтворення лісового фонду України, переосмислення змісту та значення лісового фонду у досягненні збалансованого (сталого) розвитку важливих галузей господарства та промисловості, а також гармонізації норм ведення лісового господарства України до відповідних критеріїв Європейського Союзу. Викладене обумовлює необхідність глибокого аналізу та удосконалення адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні з урахуванням здобутків українського законодавства і передового досвіду введення лісового господарства в Україні та зарубіжних державах.

Теоретико-правовим підґрунтям дисертаційного дослідження стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників у галузі теорії права (С. С. Алексєєв, А. М. Колодій, О. В. Петришин, М. В. Цвік та інші), а також фахівців у галузях адміністративного та екологічного права (В. Б. Авер'янов, Ф. К. Арнольд, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Галуцько, І. П. Голосніченко, П. В. Діхтієвський, Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, В. І. Курило, О. П. Світличний, В. І. Теремецький та інші). Окремі аспекти правового регулювання охорони лісових ресурсів як складової природного комплексу України та адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства стали предметом досліджень таких учених, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, З. Ю. Герушинський, А. І. Дмитренко, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, О. Я. Лазор, В. П. Рябчук, В. В. Савіцька, В. С. Шако.

У дисертації використано наукові праці: О. І. Логвиненко («Лісоохоронна справа в Україні: історико-правовий аспект», 2006 р.), яка приділила увагу аналізу нормативно-правових засад організації лісоохоронної справи на території України, основних форм та методів службової діяльності лісоохоронців у різні історичні періоди; І. Г. Петрової («Адміністративна відповідальність юридичних осіб у сфері охорони та використання природних ресурсів, 2014 р.), яка дослідила інститут адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення, у тому числі заходи дотримання екологічних вимог суб'єктами господарювання при використанні природних (лісових) ресурсів; С. В. Прудника («Адміністративно-правові засоби забезпечення екологічної безпеки в Україні», 2018 р.), який надав характеристику системи засобів адміністративного припинення порушень лісового законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки; А. С. Макаренка («Обліково-аналітичне забезпечення управління раціональним лісокористуванням», 2018 р.), яка розглянула загальнотеоретичні питання управління раціональним лісокористуванням крізь призму обліково-аналітичного забезпечення з урахуванням напрацювань вітчизняної школи бухгалтерського обліку й економічного аналізу; О. О. Статівки («Правовий режим природно-заповідного фонду як складового елемента екологічної мережі України», 2018 р.), яка дослідила адміністративно-правові засоби регулювання

відносин у сфері охорони природно-заповідного фонду в контексті формування екологічної мережі в Україні, та доктринальні підходи до поняття, сутності і місця лісових ресурсів в механізмі формування, збереження та використання природно-заповідного фонду; Х. В. Юшкевич («Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України», 2019 р.), яка розкрила особливості діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони й захисту лісового фонду.

Здобутки наукової спільноти мають теоретичне і практичне значення у досліджуваній сфері та стали фундаментальною основою наукових розробок вказаної проблематики. Утім, з урахуванням змін у соціально-економічній і політичній сферах української держави, подальшого розвитку процесу адаптації адміністративного (лісового) законодавства України до європейських норм і стандартів, питання визначення лісового фонду як об'єкта адміністративно-правового забезпечення, удосконалення нормативно-правових засад використання й охорони лісових ресурсів, які є важливим компонентом природного комплексу України, окреслення правового статусу суб'єктів владних повноважень, що мають право притягувати до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері лісових відносин опинилися поза увагою вітчизняних вчених, вимагають глибокої наукової розробки і висвітлення. Окрім того, недосконалість чинної системи державного управління та охорони природних ресурсів (у тому числі й захисту лісів) як складового елемента забезпечення екологічної безпеки держави є вагомими проблемами у сфері раціонального використання лісових ресурсів та потребують подальшого дослідження та нагального вирішення. Наведене не лише вказує на актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, але й на коло проблемних питань, які комплексно розглядаються в роботі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 28.02.2019 № 2697-VIII, Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 942,

Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, схвалених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016, Пріоритетних напрямів наукових досліджень Університету сучасних знань на 2017–2022 роки (протокол Вченої ради від 08.12.2016 № 3).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наукових праць, національного і зарубіжного законодавства, практики його застосування визначити сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України, розробити науково-обґрунтовані рекомендації і пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у досліджуваній сфері.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких *завдань*:

- з'ясувати поняття та сутність лісового фонду як об'єкта адміністративно-правових відносин;
- розглянути сучасний стан та особливості правового регулювання окремих складових лісового фонду України;
- з'ясувати зміст та специфіку правового режиму використання й охорони лісового фонду в Україні;
- розкрити поняття та систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України;
- визначити компетенцію суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні;
- розкрити форми адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні;
- охарактеризувати адміністративно-правові методи публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні;
- узагальнити зарубіжний досвід правового забезпечення використання й охорони лісового фонду та можливості його застосування в Україні;
- визначити систему адміністративних процедур у сфері використання й охорони лісового фонду України та окреслити основні шляхи їх удосконалення;

– окреслити перспективи удосконалення системи профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері лісового фонду України.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене особливостями адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні. Діалектичний метод становить методологічну основу дисертації та застосовувався для загальної характеристики адміністративно-правових аспектів охорони лісового фонду (розділ 1). Метод аналізу дозволив розглянути наукові напрацювання вчених за темою дослідження, а також визначити прогалини і суперечності в положеннях національного законодавства, що регулює відносини у сфері використання й охорони лісових ресурсів в Україні (підр. 1.2, 1.3, 3.2). За допомогою методу синтезу виділено основні ознаки методів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні (підр. 2.4). Завдяки формально-логічному методу сформульовано понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема визначено поняття «лісовий фонд України», «правовий режим лісового фонду», «адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду» тощо (підр. 1.1, 1.3, 2.1, 2.3). Системно-структурний метод застосовано для класифікації функцій суб'єктів публічного адміністрування, адміністративно-правових методів публічного адміністрування та адміністративних процедур у сфері охорони лісового фонду в Україні (підр. 2.2, 2.4, 3.2). Формально-юридичний метод використано під час аналізу компетенції суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні (підр. 2.2). Порівняльно-правовий метод використано при аналізі зарубіжного досвіду правового забезпечення використання й охорони лісового фонду та можливості його використання в Україні (підр. 3.1). Методи правового моделювання та правового прогнозування застосовані для визначення напрямів удосконалення системи

профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду України (підр. 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні системних досліджень, в якому з використанням сучасних методів наукового пізнання та з урахуванням новітніх досягнень юридичної науки і практики застосування адміністративного законодавства, розкрито зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України. За результатами проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, пропозиції та висновки:

уперше:

– сформульовано авторське визначення поняття «правовий режим лісового фонду» як комплексного соціально-правового явища, що характеризує організацію і функціонування суспільства та держави на правових засадах у сфері використання й охорони лісових ресурсів в Україні;

– розроблено комплексну структурно-функціональну модель адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду, на основі якої визначено класифікацію функцій суб'єктів публічного адміністрування, до яких належать: а) функції з формування законодавства та галузевої політики (правотворчі функції); б) функції з реалізації державної лісової політики та державного контролю (правозастосовні і контролюючі функції); в) функції держави як власника лісів (лісогосподарські функції); г) функції із забезпечення потреб лісогосподарської галузі (патронатні функції);

– сформовано комплексну систему спільних основних принципів використання й охорони лісового фонду зарубіжних держав, що можуть бути імплементовані до Лісового кодексу України;

– запропоновано авторське визначення профілактики правопорушень у сфері використання й охорони лісового фонду як системи заходів, спрямованих на: охорону лісового фонду, захист прав і свобод людини й громадянина; розроблення й організацію виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання лісового фонду, розвитку сфери лісових відносин і

екологічної безпеки від протиправних посягань; профілактику правопорушень, порядок її здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності; виявлення й усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері охорони лісового фонду, а також осіб, схильних до вчинення правопорушень, та застосування заходів адміністративної відповідальності.

удосконалено:

– теоретичні положення щодо формулювання понять «лісовий фонд України», «лісові ресурси», «лісові відносини», «профілактика правопорушень у сфері використання та охорони лісового фонду», «адміністративний примус», «адміністративна відповідальність» з урахуванням того, що вони розглядаються крізь призму заходів адміністративно-правової охорони і захисту лісового фонду в Україні;

– розуміння форм адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні, що являють собою систему, елементи якої взаємопов'язані між собою, однак не є взаємозамінними;

– поняття системи методів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні, що являє собою не лише теоретичну організаційну конструкцію, а й визначає практичний зміст і специфіку діяльності, яку реалізують Держлісагентство та його територіальні органи;

дістали подальшого розвитку:

– характеристика лісового фонду України, зокрема, обґрунтування доцільності його розгляду як сукупності складових частин: усіх лісів державної форми власності на території України (державний лісовий фонд); усіх лісів на території України, що є власністю територіальних громад (комунальний лісовий фонд); усіх лісів на території України, що перебувають у власності приватних осіб, а також захисні насадження певної площі (приватний лісовий фонд);

– розуміння правового регулювання лісового фонду в Україні як сукупності правових норм (юридичних актів нормативного та директивного характеру), за допомогою яких встановлюється коло суб'єктів щодо управління, використання й

охорони лісових ресурсів, здійснюється розмежування їх прав та обов'язків, визначається правовий механізм притягнення до відповідальності винних осіб, встановлюється порядок взаємодії та координації дій всіх суб'єктів з питань охорони, використання, відновлення лісових ресурсів;

– обґрунтування наукової позиції щодо необхідності реформування системи органів державного управління та контролю, уповноважених здійснювати адміністративно-правову охорону, захист та відтворення лісового фонду України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що їх може бути використано:

– в науково-дослідній сфері – для подальших досліджень щодо розв'язання теоретичних проблем, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 10.04.2019);

– у правотворчій сфері – для розробки і вдосконалення нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні;

– у правозастосовній сфері – для вдосконалення практичної діяльності суб'єктів, які здійснюють свої повноваженнями у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 04.10.2019; акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність Київського обласного та по м. Києву управління лісового та мисливського господарства від 17.04.2019);

– в освітньому процесі – під час укладання підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Екологічне право», «Сучасні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу», а також на курсах підвищення кваліфікації державних службовців та працівників правоохоронних органів (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчальний процес Університету сучасних знань від 17.10.2018).

Особистий внесок здобувача. Усі наукові положення, висновки та пропозиції, що виносяться на захист, ґрунтуються на власних дослідженнях. Наукові положення, що належать співавторам публікацій за темою дисертації, використано з посиланнями.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки і практичні рекомендації, наведені в дослідженні, оприлюднені на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (м. Дніпро, 2–3 жовтня 2015 р.); «Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ, 9–10 жовтня 2015 р.); «Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення» (м. Київ, 5 березня 2015 р.); «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави» (м. Харків, 20 листопада 2015 р.); «Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні, екологічні, правові та соціокультурні аспекти» (м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.); «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 8–9 березня 2019 р.); «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпро, 5–6 липня 2019 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено у 16 наукових публікаціях, з яких 8 у фахових наукових юридичних виданнях України, 1 у зарубіжному науковому періодичному виданні, та 7 тезах доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (319 найменувань) і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 264 сторінки, з яких 200 сторінок основного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЛІСОВОГО ФОНДУ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

1.1. Поняття лісового фонду як об'єкта адміністративно-правових відносин

У статті 13 Конституції України наголошено: «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [1]». При цьому в Основному Законі (ст. 13) зазначено, що до природних ресурсів належать земля, її надра, атмосферне повітря, водні та лісові ресурси, нелісова рослинність, об'єкти тваринного світу. Одним із найбільших багатств в Україні є ліси. Лісові ресурси виступають основним джерелом деревини та іншої лісової продукції, технічної і лікарської сировини, що використовуються в цілях задоволення потреб різних галузей господарства та населення. В економічному значенні ліс є основою паперової, меблевої та інших галузей промисловості. Виконуючи важливу екологічну функцію, ліс є незамінним джерелом поліпшення клімату, основним місцем для життя звірів і птахів, захисту ґрунту від ерозії тощо [2, с. 276]. Крім того, ліси, як складова частина біосфери Землі, за рахунок своїх екологічних властивостей здійснюють клімато-регулюючі, захисні, рекреаційні та санітарні функції в природному середовищі. І врешті-решт, в умовах перманентної урбанізації суспільства, збільшення масштабів господарської діяльності в планетарному значенні саме ліси виконують дуже важливі в життєдіяльності людей естетичну, культурно-оздоровчу та науково-пізнавальну функції.

На жаль, протягом тривалого часу економічний розвиток української держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, низькою пріоритетністю питань захисту природного середовища, наявністю неефективної системи управління і розвитку лісового господарства, відсутністю правових і економічних механізмів, у тому числі в лісовій сфері, недосконалому регулюванню

використання природних ресурсів, зокрема, неконтрольованому знищенні лісових ресурсів, недотриманні при цьому вимог природоохоронного законодавства та незабезпеченні невідворотності відповідальності за його порушення. Враховуючи це, сучасний стан охорони лісових ресурсів України можна вважати близьким до критичного. Щоб змінити негативне становище у лісовій сфері в Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року передбачено пріоритетність забезпечення всебічної охорони лісів, організацію раціонального використання й відтворення лісового фонду України, переосмислення змісту та значення лісового фонду у досягненні збалансованого (сталого) розвитку важливих галузей господарства та промисловості, необхідність приведення національного природоохоронного і адміністративного законодавства відповідно до європейських норм і стандартів, тощо [3].

Розглядаючи сутність та зміст поняття «лісовий фонд», слід звернути увагу на відсутність єдиного підходу науковців щодо питань: які саме об'єкти слід відносити до складових лісового фонду, і що саме визнавати лісовим фондом? У наукових колах тривають дискусії про доцільність відмови від використання поняття «лісовий фонд» як правової категорії. Головна причина – це невживання словосполучення «лісовий фонд» у державах із розвинутою ринковою економікою. До того ж у законодавстві та наукових доктринах деяких держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС), зокрема держав колишнього СРСР, які увійшли до складу ЄС, це поняття замінено на поняття «ліси», «лісові ресурси» [4, с. 40]. Натомість в українському природоохоронному (і навіть лісовому) законодавстві застосовується поняття «лісовий фонд», проте не встановлюється його чітке юридичне визначення. Так, у ст. 1 Лісового кодексу України (далі – ЛК України) вказано, що «усі ліси на території України становлять лісовий фонд... [5]», але таке поняття лісового фонду не може вважатися єдиним і загальноприйнятим для використання, адже не враховує всі істотні ознаки, які його характеризують та складові елементи як правової категорії. Термін «лісовий фонд» вживається й у ч. 2 ст. 2 ЛК України, де закріплюється положення, що лісовий фонд України та окремі лісові ділянки є об'єктами лісових відносин. Не кращою є ситуація зі змістом ч. 1 ст. 4 ЛК України, в

якій визначено склад лісового фонду, до якого належать лісові ділянки, у тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га [5], а також закріплено перелік об'єктів, які не належать до лісового фонду. Утім у законодавстві відсутня чітка позиція що саме слід вважати лісовим фондом. Водночас у лісовому законодавстві розмежовуються поняття «лісовий фонд» та «лісові ділянки». Окремо законодавець виділяє також поняття «ліс», «земельна лісова ділянка», «природні ліси», «праліси», «квазіпраліси» [6].

Так, наявність у ЛК України правової категорії «земельна лісова ділянка» дозволяє застосувати норми земельного законодавства при врегулюванні відносин між землекористувачами, власниками землі та органами державної влади. Вбачається, що це поняття введено для єдиного правового регулювання використання землі та лісів, які на ній ростуть, а також вирішення у законодавстві питань їх раціонального використання й охорони [7, с. 39].

Слід підтримати думку М. В. Краснової та Х. В. Юшкевич, що юридичне поняття «ліс» пов'язане з формуванням лісового фонду [8, с. 52; 9, с. 174), адже дефініція «лісовий фонд» є найбільш прийнятною і усталеною. Вбачається, що поняття «лісовий фонд» за своєю суттю є значно ширшим (від поняття «ліси», «лісові ресурси»), які слід розглядати лише часткою (складовим компонентом) лісового фонду (включає і ліси і захисні насадження певної площі). Поняття «лісовий фонд» також істотно відрізняється і від поняття «лісові ресурси», до яких законодавець відніс деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються в процесі формування лісових природних комплексів (ст. 6 ЛК України). Отже, лісові ресурси теж є частиною цілісної системи об'єктів лісового фонду. Тому варто погодитися із висловленою у наукових працях думкою про необхідність формулювання уніфікованого поняття «лісовий фонд», яке і надалі доцільно використовувати в доктринах та законодавстві, оскільки воно є базовою категорією в системі лісового і адміністративного законодавства [10, с. 255]. Крім того, від змісту поняття «лісовий фонд», залежать особливості застосування норм адміністративного чи екологічного права, в положеннях яких застосовуються

суміжні до «лісового фонду» поняття: «ліс», «землі державного лісового фонду», «захисні лісові насадження», «лісові смуги» тощо [7, с. 65].

Для вирішення проблеми з'ясування понятійного апарату слушним є твердження Т. С. Подорожної, яка зазначає, що чим досконаліша правова термінологія, тим ефективніший процес «оперування» змістом нормативних розпоряджень [11, с. 10]. Враховуючи це, необхідним є дослідження змісту поняття «ліс» та «фонд», які складають основу поняття «лісовий фонд».

Проаналізуємо нормативне визначення поняття «ліс», звернувшись насамперед до положень базового законодавчого акту – ЛК України. У цьому спеціалізованому нормативно-правовому акті України складовими змісту поняття «ліс» вказані: 1) ґрунти (земельні ресурси); 2) рослинність (трав'яна чагарникова, деревна); 3) тваринний світ; 4) мікроорганізми; 5) інші природні компоненти. Отже, можна стверджувати, що специфічним для лісу є наявність екосистеми, що поєднує живі (рослинність, тваринний світ) та неживі (ґрунти) компоненти.

Крім ЛК України, законодавче визначення різновидів лісів міститься, наприклад, у Законі України «Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва» від 02.12.2010 № 2739–VI, в якому в ст. 1 йдеться про «ліс населеного пункту», що включає в себе лісовий масив або ділянку лісу, які розташовані в межах населеного пункту. Особливість місця розташування має «рекреаційна зона» як спеціально виділена і організована територія в місті та в межах зеленої лісової або паркової зони, призначена для відпочинку населення [12].

Аналіз положень «Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 № 733, дозволяє поділити ліси залежно від основних виконуваних ними функцій на певні категорії: 1) ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення; 2) рекреаційно-оздоровчі ліси; 3) захисні ліси; 4) експлуатаційні ліси [13].

При цьому у п. 3 вказаного Порядку зазначено, що ліси, які зростають на одній території і відповідають умовам і ознакам віднесення до різних категорій,

відносяться до тієї з них, для якої у визначеному законодавством порядку встановлений режим більш обмеженого лісокористування [13].

Так, до лісів природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення Кабінет Міністрів України відніс лісові ділянки, що виконують природоохоронну, естетичну функцію, є об'єктами науково-дослідних робіт на довгочасну перспективу, сприяють забезпеченню охорони унікальних та інших особливо цінних природних комплексів та історико-культурних об'єктів, зокрема: 1) розташовані в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду; 2) розташовані в межах історико-культурних заповідників, меморіальних комплексів, місць, пов'язаних з важливими історичними подіями, охоронних зон пам'яток історії, археології, містобудування та архітектури, монументального мистецтва; 3) унікальні за породним складом, продуктивністю і генетичними властивостями лісові ділянки, на яких зростають реліктові, ендемічні види дерев, що мають велике наукове значення [13].

Разом з цим до рекреаційно-оздоровчих лісів відносяться лісові ділянки, що виконують рекреаційну, санітарно-гігієнічну та оздоровчу функцію, використовуються для туризму, зайняття спортом, санаторно-курортного лікування та відпочинку населення і розташовані у межах: 1) міст, селищ та інших населених пунктів; 2) округів санітарної охорони лікувально-оздоровчих територій і курортів; 3) поясів зон санітарної охорони водних об'єктів; 4) у лісах зелених зон навколо населених пунктів; 5) поза межами лісів зелених зон, що виділяються за відповідними нормативами [13].

До категорії захисних лісів відносяться лісові ділянки, що виконують функцію захисту навколишнього природного середовища та інженерних об'єктів від негативного впливу природних та антропогенних факторів, зокрема: 1) лісові насадження лінійного типу (полезахисні лісові смуги, державні захисні лісові смуги, лісові смуги уздовж забудованих територій населених пунктів); 2) лісові ділянки (смуги лісів), розташовані у смугах відведення каналів, залізниць і автомобільних доріг; 3) лісові ділянки (смуги лісів) у ярах, на легкорозвіюваних пісках, рекультивованих землях, кам'янистих розсипах, малопотужних кам'янистих ґрунтах, у високогірних зонах, на стрімких гірських схилах, у селенебезпечних

басейнах та на схилах лавинонебезпечних басейнів (протиерозійні ліси); 4) лісові ділянки (смуги лісів), які прилягають до смуг відведення залізниць і виділяються з категорії експлуатаційних лісів на 500 м. з кожного боку (у гірських районах ширина смуг лісів у разі потреби може бути збільшена з урахуванням результатів спеціальних обстежень до розмірів, що забезпечують захист залізниць і безпеку руху; 5) лісові ділянки (смуги лісів), що прилягають до смуг відведення автомобільних доріг державного значення і виділяються з категорії експлуатаційних лісів шириною 250 м. з кожного боку дороги (для забезпечення захисту зазначених доріг і безпеки руху у гірських районах ширина смуг лісів у разі потреби може бути збільшена з урахуванням результатів спеціальних обстежень; 6) лісові ділянки (смуги лісів) уздовж берегів річок, навколо озер, водоймищ та інших водних об'єктів, які виділяються з категорії експлуатаційних лісів; 7) інші лісові ділянки (смуги лісів), які не мають ознак віднесення до категорії захисних лісів, розташовані: на схилах балок і річкових долин (байрачні ліси); серед безлісної місцевості та мають площу до 100 га [13].

До категорії експлуатаційних лісів відносяться лісові ділянки, що не зайняті лісами природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення, рекреаційно-оздоровчими та захисними лісами (категорії лісів з особливим режимом лісокористування). Експлуатаційні ліси призначені для задоволення потреб національної економіки у деревині [13].

Ураховуючи наведене можна дійти такого висновку: 1) термін «ліс» у ст. 1 ЛК України має враховувати його екологічну та соціально-економічну цінність, а тому потребує внесення законодавцем відповідних змін; 2) оскільки ліси можуть розташовуватись не тільки на землях лісового фонду, актуальним постає питання про невизначеність у ст. 1 ЛК України сукупності рослинності та організмів, необхідних для того, щоб вважати їх лісом та застосовувати спеціальний правовий режим [14, с. 98].

Поряд із поняттям «ліс», ЛК України визначає «лісову ділянку» та «земельну лісову ділянку». Згідно ст. 1 ЛК України, «лісова ділянка – ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до цього Кодексу для ведення

лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі» [5]. Виходячи із змісту цього поняття, стає зрозумілим, що специфіка лісової ділянки пов'язана з веденням на ній лісовпорядкування. Отже, ця обставина відрізняє її від земельної ділянки [14, с. 98]. Згідно зі ст. 45 ЛК 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 [5].

Крім того, поряд із визначенням поняття «лісова ділянка», у ст. 1 ЛК України уточнюється, що лісові ділянки можуть бути вкриті лісовою рослинністю, а також постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісогосподарської діяльності або стихійного лиха тощо). До не вкритих лісовою рослинністю лісових ділянок належать лісові ділянки, зайняті незімкнутими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами [5].

Поняття лісової ділянки нерозривно пов'язане з природними властивостями лісів, на яких в переважній більшості постійно присутня деревна та чагарникова рослинність, що є ще однією відмінністю від земельної ділянки. При цьому одним із недоліків зазначеного у ст. 1 ЛК України терміну можна вважати невизначеність кількості рослинних організмів, необхідної для того, щоб вважати таку ділянку лісом. Також важливе значення має цільове призначення лісової ділянки або спосіб ведення господарства. Наприклад, якщо за деревами доглядають або використовують їх для вирощування фруктів, то такі ділянки не можуть вважатись лісовими [5; 14, с. 98].

Отже, нормативне визначення поняття «ліс» пов'язано із визначенням поняття «лісова ділянка», що є складовою лісового фонду і характеризується такими ознаками, як визначеність її меж та призначеність «... для ведення лісового

господарства, використання лісових ресурсів без вилучення її у власника землі» [15,с. 144].

Слід звернути увагу, що у межах лісових ділянок, що віднесені до однієї з категорій лісів, можуть бути виділені особливо захисні лісові ділянки, для яких встановлюється режим обмеженого лісокористування. Також зазначимо, що виділення особливо захисних лісових ділянок здійснюється за нормативами, які встановлюються й уточнюються з урахуванням місцевих природних умов органом виконавчої влади з питань лісового господарства, територіальними органами Державного агентства лісових ресурсів України (далі – Держлісагентства), міськими держадміністраціями. Лісові ділянки площею до 50 гектарів, що розташовані в межах лісових масивів і мають велику розосередженість, відносяться до особливо захисних лісових ділянок (п. 11 Порядку). Разом з цим лісові ділянки із щільністю радіоактивного забруднення ґрунту більш як 10 Кі/кв.км відносяться до особливо захисних лісових ділянок незалежно від їх площі та розосередженості (п. 12 Порядку) [13].

Слід зазначити, що за даними Держлісагентства станом на січень 2019 року загальна площа лісових ділянок, які належать до лісового фонду України, становить 10,4 млн. га, в тому числі вкриті лісовою рослинністю 9,6 млн га. Лісистість України складає 15,9%, однак країна посідає 9-те місце серед європейських країн за цим показником. Запаси деревини оцінюються в межах 2,1 млрд куб. м. за рік в Україні приростає 35 млн куб. м деревини. Середньорічний приріст деревини у лісах Держлісагентства дорівнює 3,9 куб. м на 1 га і коливається від 5 куб. м у Карпатах до 2,5 куб. м у степовій зоні. Сьогодні у лісах, підпорядкованих Держлісагентству, заповідано 16,6% площ, створено 3 тис. територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальною площею 1,2 млн га. Загалом упродовж 30 років площа природно-заповідного фонду України збільшилася у 4 рази [16].

Інші нормативно-правові визначення дефініції «ліс» пов'язані із з'ясуванням змісту правових норм, що регулюють адміністративно-правову охорону «лісових відносин» [17], і в яких згадується про лісовий фонд як певний об'єкт щодо заходів, спрямованих на забезпечення ведення лісового господарства, охорону, захист й

використання лісів, лісорослинних зон, лісових земель [18], лісових рослин [19] тощо. Отже, поняття «лісовий фонд» або пов'язано із суміжними термінами, такими як «ліс», «екосистема», або застосовується у сенсі певної території [20, с. 151], певного набору об'єктів охорони, що дозволило акцентувати увагу на взаємозв'язку та взаємовпливі різних природних об'єктів (компонентів), які складають поняття «ліс», їх впливі на природне середовище загалом [21, с. 126]. Щодо поняття «фонд», яке разом з поняттям «лісовий» складає комплексне визначення лісового фонду, то нагадаємо, що відповідно до ч. 3 ст. 1 ЛК України усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави [5]. У сучасних енциклопедичних виданнях наведена норма подається як визначення «лісового фонду» [22, с. 463].

Загалом, аналізуючи сутність поняття «фонд», вбачається, що у більшості словників з української мови воно тлумачиться як: 1) сукупність чого-небудь [23, с. 724]; 2) запаси, ресурси держави; 3) кошти або матеріальні цінності, які використовуються з певною метою [24, с. 1389]. Подібний науковий підхід міститься і у енциклопедичних виданнях. Так, при характеристиці «земельного фонду» йдеться про сукупність всіх земель; «мисливського фонду» – сукупність видів мисливських тварин [25, с. 573]. Враховуючи цю обставину Г. І. Балюк у своїх наукових працях визначає лісовий фонд України як сукупність лісових ділянок [23, с. 463]. Водночас Н. Р. Малишева та В. І. Олещенко розглядають «лісовий фонд» як сукупність усіх лісів України незалежно від того, в чиєму користуванні вони перебувають [26, с. 50].

Розгляд нормативних визначень поняття «лісовий фонд» свідчить, що недоліком у чіткому його правовому визначенні є врегулювання лісового фонду як об'єкта охорони та захисту з боку держави нормами різних галузей права. При цьому зауважимо, що провідне місце займає адміністративне право. Саме в адміністративному законодавстві міститься значна кількість регулюючих і охоронних норм і заходів державного контролю діяльності лісових господарств [27, с. 117]. Зазначимо, що предметом лісового законодавства є лісові відносини, тобто відносини з приводу використання і захисту лісів. Тому під час внесення доповнень і

змін до змісту нормативно-правових актів, пов'язаних з природоохоронною сферою, необхідно враховувати наявність різних природних зв'язків, і зрештою, закріплювати норми, які будуть сприяти запобіганню негативному впливу на інші природні ресурси при використанні лісів.

Водночас лісові відносини безпосередньо належать до сфери регулювання норм адміністративного права, адже повністю відповідають всім основним ознакам адміністративного права: 1) виникають між органами виконавчої влади (спеціальний суб'єкт) та фізичними і юридичними особами; 2) забезпечуються волевиявленням суб'єктів права власності на ліси; 3) характеризуються широкою сферою застосування норм права [28, с. 11]; 4) містять значну кількість правових актів різної дії юридичної сили; 5) їм властива персоніфікованість застосування адміністративної санкції прямої дії, що пов'язано з обмеженням використання лісових ресурсів; б) характеризуються переважанням приписів імперативного характеру, що регламентують відносини за участю державних органів, які наділені владними повноваженнями здійснювати контроль і нагляд у сфері охорони і використання лісових ресурсів [29, с. 141], притягувати винних осіб до адміністративної відповідальності; 7) складаються між суб'єктами, які перебувають у відносинах влади і підпорядкування [30, с. 339]; 8) їх метою є реалізацією публічного інтересу, задоволення законних інтересів і потреб суспільства у лісах (зважаючи на їх функції), і захист цього права у разі його порушення.

Слід визнати, що серед адміністративно-правових засобів, за допомогою яких адміністративне право впливає на охорону та захист лісових відносин, можуть бути і ті, що пов'язані із системою норм, які регулюють відносини, засновані на приватних інтересах, незалежності та ініціативі індивідуальних власників у їх майновій діяльності та в особистих стосунках [31, с. 87]. Так, українське адміністративне законодавство закріплює право приватної власності на ліси, а також встановлює гарантії забезпечення й реалізації прав власників лісів і прав користувачів лісів. Наприклад, встановлюються особливі підстави для зміни її цільового призначення.

Так, у разі її перебування земельної лісової ділянки у приватній власності фізичних чи юридичних осіб підставами для зміни її цільового призначення можуть

бути: передача цієї земельної лісової ділянки іншому землекористувачу в разі добровільної відмови її власника або землекористувача; викуп такої земельної лісової ділянки для суспільних потреб та передачу власність або користування іншій особі [32, с. 82–83].

Враховуючи цей факт, можна вказувати наявність певного адміністративно-правового регулювання, так званих, «приватних» лісових відносин, що засновані на приватних інтересах та ініціативі індивідуальних власників чи користувачів лісів. Разом з цим проаналізувавши положення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), вбачається, що в ньому відсутні склади правопорушень, які спрямовані на захист відносини приватної власності на ліси, натомість КУпАП містить склади правопорушень, які пов'язані з захистом і охороною державної власності (ст. 49). Це обумовлено тим, що частка лісів, які знаходяться у державній формі власності складає 73% [16]. У цьому аспекті слід погодитися з думкою О. В. Артеменка, який наполягає на змінах в законодавстві щодо вирішення цього питання, обґрунтовуючи свою позицію тим, що одним із стратегічних напрямів реалізації державної політики забезпечення національної безпеки в Україні є необхідність гарантування реалізації принципу рівності форм власності на природні ресурси [33, с. 14]). Тому доцільно доповнити зміст КУпАП окремою статтею щодо врегулювання питання захисту усіх форм власності.

Зважаючи на існуючі форми власності на ліси, необхідно передбачити в лісовому законодавстві України положення щодо можливості відчуження лісових об'єктів із приватної до державної чи комунальної власності за ціною, яка буде встановлюватися після проведення моніторингу (господарської) діяльності приватних лісокористувачів, або за результатами екологічної експертизи. Ці заходи сприятимуть недопущенню безконтрольного збільшення площ лісів, що належать особам на праві приватної власності. Зокрема, така приватність лісових ресурсів можлива на підставі подальшого укладання адміністративних договорів між суб'єктами лісових відносин.

Оцінюючи позитивно охоронні та захисні заходи з боку держави щодо лісів, які знаходяться у державній та іншій формі власності (ч. 3 ст. 1 ЛК України), доцільним

є закріплення норм про: 1) набуття права приватної власності на ліси лише на підставах здійсненого штучного лісорозведення та спадкування, із заборonoю продажу лісів; 2) відчуження приватної, комунальної та державної власності (наприклад, коли утримання лісів стає обтяжливим для приватних або комунальних власників). Гарантією має бути викуп таких об'єктів права власності за справедливими цінами [34, с. 76–77; 35, с. 54], що дасть можливість уникнути обмежень щодо поширення лісових зон приватними особами з можливістю подальшого узаконювання відповідного статусу лісів. У цій ситуації правовими засобами встановлення приватної власності у сфері лісових відносин могло би бути регулювання відносин на підставі укладання адміністративних договорів.

Аналізуючи чинні нормативно-правові акти держав колишнього СРСР, якими регулюються лісові відносини, виявляється, що поняття «лісовий фонд» у них визначається, як: 1) сукупність державного лісового фонду та лісів, які знаходяться в інших формах власності; сукупність лісу... (ст. 1 ЛК Грузії); частина території ... де росте ліс, а також території, не вкриті лісом, але призначені для потреб лісового господарства (п. 3 ч. 1 ЛК Туркменістану) [36, с. 26–27].

Загалом, аналіз змісту поняття «фонд» в українському законодавстві дає підстави для висновку, що у термінологічному підході до складових «лісового фонду» в національному лісовому законодавстві є схожість із підходами до цієї дефініції в інших країнах. Тлумачення змісту положень ЛК України, в яких згадується про «лісовий фонд», загалом відповідає тому значенню, яке має слово «фонд» у його поєднанні з таким об'єктом як «ліс». Натомість недоліком є нечіткість формулювання цієї дефініції. До того ж у ЛК України міститься логічність подання пов'язаних термінів: насамперед надано визначення «лісу» (ст. 1), «лісових відносин», і вже потім згадується про лісовий фонд як об'єкт лісових відносин (ст. 2). Нажаль, законодавче закріплення визначення поняття «лісовий фонд» відсутнє, мова лише йде про склад лісового фонду (ст. 4) [5].

В юридичній літературі також відсутнє єдине розуміння складу лісового фонду України. Так, деякі науковці розглядають структуру земель лісового фонду України як сукупність лісових та нелісових земель. Зі свого боку лісові землі призначені для

виросування лісів, раціонального та ефективного їх використання й відтворення, нелісові землі – землі, котрі не тільки не зайняті лісом, але і не призначені для його вирощування, а їх цільове призначення полягає в обслуговуванні потреб лісового господарства – влаштування просік, доріг, тощо [37; 38, с. 103]. Р. В. Ігонін та М. В. Вікторчук зауважують, що таку структуру мають землі лісогосподарського призначення, а не лісовий фонд України. Разом з цим нелісові землі не входять до складу лісового фонду України, оскільки вони зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та які використовуються для потреб лісового господарства. Тобто їх цільове призначення полягає в обслуговуванні потреб лісового господарства – влаштуванні просік, доріг та ін. [38, с. 103–104].

У цьому аспекті цікаво буде звернутися до міжнародного (лісового) законодавства. Проаналізувавши законодавчі підходи до врегулювання лісових відносин, у тому числі і щодо правового закріплення поняття «лісовий фонд» в ряді зарубіжних держав, слід зробити такі висновки:

– по-перше, у більшості держав світу лісове законодавство, як і в Україні, об'єднано в окремий кодифікований акт – Лісовий кодекс (у Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдові, Казахстані, Туркменістані, Румунії, Словенії [39]), рідше – закон про ліси (в Узбекистані, Болгарії);

– по-друге, у більшості кодифікованих актів окремою статтею закріплено основні терміни, такі як «лісовий фонд», «державний лісовий фонд», «місцевий лісовий фонд» (у ЛК Грузії), «лісосічний фонд» (у ЛК Туркменістану) та наведено їх визначення;

– по-третє, у лісовому законодавстві більшості держав закріплено такі дефініції як «охорона лісового фонду», «захист лісового фонду» (у Грузії, Вірменії) з чітким визначенням їх змісту.

У наукових джерелах пропонуються визначення окремих різновидів лісового фонду за критерієм «форма власності» та «користування» [40, с. 303]. Так, Г.А. Гарварт пропонує «державний лісовий фонд» визначати, як усі ліси й землі

лісогосподарського призначення, розташовані у межах державних кордонів України, відмежовані від земель інших категорій та призначені для задоволення різноманітних потреб, а також вважає за необхідне доповнити до змісту ліси, що перебувають у межах населених пунктів, та землями лісогосподарського призначення [41, с. 4–13]. Зауважимо, що це визначення має певні недоліки, адже, у межах поняття «фонд» як сукупність чогось однакового та однорідного, поєднується поняття «ліс» як рослинність та «земля», що не є однорідними об'єктами.

Слід зазначити, що й законодавець при формулюванні поняття «фонд» інколи поєднує неоднорідні елементи. Так, визначаючи поняття «природно-заповідний фонд», у його межах поєднуються різні ділянки суші і водного простору, природні комплекси та інші об'єкти, що мають цінність для держави [42].

Зважаючи на позицію Ю. О. Легези, зауважимо, що особливістю адміністративно-правового регулювання охорони та захисту лісового фонду є поєднання норм матеріального і процесуального адміністративного права [43, с. 12]. При цьому матеріальні норми права це: 1) встановлені юридичні межі та обсяг правового регулювання, які визначають права, обов'язки та відповідальність учасників суспільних відносин [44, с. 22]; 2) норми, які закріплюють права й обов'язки у сфері публічного управління лісовим фондом [45, с. 104], закріплюють комплекс прав і обов'язків, а також відповідальність учасників управлінських відносин. Водночас процесуальні норми права це норми, які: 1) сприяють реалізації матеріальних норм, оскільки регламентують процедуру (порядок) реалізації прав і обов'язків [30, с. 336], є елементом механізму реалізації матеріально-правових норм [46, с. 86]; 2) закріплюють порядок здійснення юрисдикційних процедур (зокрема, порядок притягнення до адміністративної відповідальності) [46, с. 42]. Як вказує П. В. Діхтієвський, процесуальні норми слід також поділяти на: процедурні; адміністративно-юрисдикційні (порядок реалізації норм в процесі розгляду справ про правопорушення) [47, с. 43]; судочинські (порядок розгляду справ в порядку адміністративного судочинства) [48, с. 37]. З цього погляду всі адміністративно-правові норми, якими встановлено права та обов'язки у сфері охорони та захисту лісового фонду є матеріальними нормами (матеріальним правом), а ті норми, якими

передбачена процедура отримання певних дозволів, процесуальні питання притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на лісовий фонд, процесуальні аспекти оскарження в порядку адміністративного судочинства дій, актів суб'єктів владних повноважень (у сфері лісового господарства), є процесуальними нормами (процесуальним правом). Крім того, особливостями відносин у сфері функціонування лісового господарства є те, що більшість із закріплених нормами матеріального права обов'язків та прав учасників відповідних відносин можуть бути реалізовані лише з дотриманням певних процедур, певної послідовності дій, які й встановлюються нормами процесуального права.

З погляду на відносини охорони та захисту лісового фонду, зрозумілою стає масштабність сфери відносин лісового господарства, яка пов'язана з адміністративним правом (у широкому його значенні) та адміністративним процесом (у вузькому значенні).

Разом з цим лісовий фонд слід визнати об'єктом регулювання нормами адміністративного права, адже при цьому використовується увесь арсенал адміністративно-правових засобів процесуального, регулюючого та охоронного характеру задля забезпечення правопорядку у сфері управління та захисту лісових відносин. Щодо об'єднуючого поняття «лісовий фонд» і його різновидів, то необхідно на законодавчому рівні закріпити відповідні категорії, що пов'язані з державною, комунальною і приватною формами власності на ліси України [35, с. 55–56].

Таким чином, виходячи з аналізу наведених наукових доктрин та положень чинного законодавства України, ми можемо вважати, що поняття «лісовий фонд України» включає в себе сукупність всіх лісів на території України незалежно від форми власності. А з урахуванням наявності державної, комунальної та приватної власності на ліси України складовими частинами лісового фонду України слід розглядати: державний лісовий фонд – усі ліси державної форми власності на території України; комунальний лісовий фонд – усі ліси на території України, що є власністю територіальних громад; приватний лісовий фонд – усі ліси на території України, що перебувають у власності приватних осіб. Це свідчить про доцільність

закріплення визначення поняття «лісовий фонд України» в окремому законодавчому акті (наприклад, в Законі України «Про лісовий фонд України») та обов'язкового визначення різновидів лісового фонду залежно від форм власності.

Також вважаємо, що лісовий фонд як об'єкт адміністративно-правової охорони і захисту слід розглядати як комплексне правове поняття з точки зору того, що: 1) його регулювання відноситься до сфери різних галузей права; 2) об'єднує різні складові залежно від форм власності на ліси (державний лісовий фонд, комунальний лісовий фонд, приватний лісовий фонд); 3) є об'єктом регулювання, управління, захисту й охорони нормами як екологічного (лісового) права, так і адміністративного права. При цьому під час правового регулювання охорони і використання лісового фонду України використовуються норми матеріального та процесуального адміністративного права, як регулюючого, так і охоронного характеру.

1.2. Правове регулювання окремих складових лісового фонду України

Сучасний етап розвитку громадянського суспільства та української державності характеризується підвищенням прозорості діяльності усіх державних органів. Але стале й ефективне функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони і використання лісових ресурсів неможливе без належного правового забезпечення.

Зміни, які відбуваються в Україні в усіх сферах суспільного життя, реформування системи органів державного управління та приведення національного адміністративного законодавства відповідно до європейських норм згідно із Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV, сприяли актуалізації питання удосконалення правового регулювання діяльності органів державної влади в природоохоронній сфері [49]. Оскільки правове регулювання суспільних відносин неможливо уявити без нормативно-правових актів, основним завданням щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина у сфері охорони

і використання лісових ресурсів є оптимізація нормотворчої діяльності в процесі правового регулювання окремих складових лісового фонду. Внаслідок цього особливої актуальності набуває проблема створення дієвого механізму правового регулювання лісового фонду України.

Дослідженню проблем правового регулювання використання і охорони природних ресурсів, зокрема, лісів як складового елемента забезпечення екологічної безпеки держави, приділялася увага у працях багатьох вітчизняних вчених. Так, слід відзначити монографічні дослідження С. В. Прудника («Адміністративно-правові засоби забезпечення екологічної безпеки в Україні», 2018 р.), А. С. Макаренка («Обліково-аналітичне забезпечення управління раціональним лісокористуванням», 2018 р.), О. О. Статівки («Правовий режим природно-заповідного фонду як складового елемента екологічної мережі України», 2018 р.), В. С. Шако («Удосконалення механізмів реалізації державного управління екологічною політикою на регіональному рівні», 2018 р.), Х. В. Юшкевич («Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України», 2019 р.) та інших. Здобутки вказаних науковців не тільки мають теоретичне і практичне значення у досліджуваній сфері, але й стали основою подальших наукових розробок цієї проблематики.

Слушним є твердження В. А. Ліпкана, який зазначає, що наука не має право залишатись осторонь від усіх перетворень, що відбуваються в країні [50, с. 105]. У зв'язку з цим можна стверджувати, що на сучасному етапі проведення реформаційних змін у важливих галузях державного управління, оптимізація механізму правового регулювання охорони і використання лісового фонду, активізація правозастосовної практики з протидії порушенням лісового законодавства є основою дієвої реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина у природоохоронній сфері. Зауважимо, що суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації прав лісокористувачів та інших учасників лісових відносин, впливають на інтереси більшості населення держави. Тому ці відносини повинні бути врегульовані за допомогою взаємопов'язаних правових норм, що забезпечать належний правовий порядок в суспільстві та державі. Адже будь-яке

суспільство, незалежно від стадії свого історичного та культурного розвитку, потребує соціально-нормативної регуляції, важливим інструментом якої є правове регулювання [51, с. 19].

З кожним роком проблематика визначення шляхів удосконалення правового регулювання як і чіткого визначення цього правового інституту привертає до себе все більший і більший інтерес в колах наукової спільноти. Насамперед, це пояснюється необхідністю підвищення організуючої ролі права в житті суспільства, важливістю з'ясування його впливу на суспільні відносини, на свідомість і поведінку людей, співвідношення правового впливу і управління (врегулювання) важливими сферами публічного адміністрування.

За своєю етимологією поняття «правове регулювання» (англ. law (uridical) legalregulation (rules)) означає здійснення громадянським суспільством і державою за допомогою системи правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона і розвиток [52, с. 282]; дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [53, с. 217].

Правове регулювання забезпечує розподіл управлінських функцій між різними органами і службами, посадовими особами і громадянами, встановлює між ними організаційно-правові основи взаємовідносин. Погоджуючись із наведеними визначеннями, слід підтримати думку О. М. Бандурки, який зазначає, що «правове регулювання не може бути сталим, консервативним, воно повинно відповідати вимогам практики, встановлювати оптимальні межі втручання апарату управління в діяльність об'єктів управління, в життя людей, здійснювати правоохоронний вплив на суспільні відносини і тим самим забезпечувати правовий порядок» [54, с. 57].

Правове регулювання є особливою категорією, яка пов'язана з такими поняттями як: «нормативно-правові акти», «правові способи», «правовий режим». Сфера правового регулювання – це сукупність суспільних відносин (економічних, політичних, соціально-культурних, екологічних), які необхідно впорядкувати за допомогою правових засобів. Враховуючи вказану обставину, більшість науковців-адміністративістів розглядають поняття «правове регулювання» в широкому розумінні як сукупність правових засобів та елементів, які взаємопов'язані і

взаємозалежні, утворюють інформаційно-правову єдність з метою здійснення цілеспрямованого правового впливу і стабільного розвитку управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, уповноважених посадових осіб, інших суб'єктів, врегульованих адміністративними нормами управлінських відносин, що виникають у державі та суспільстві [55, с. 78]. С. Г. Стеценко у своїх працях вказує, що характерним для правового регулювання є наявність правових засобів (актів реалізації прав та обов'язків) і елементів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [56, с. 64]. Навизначенні правових засобів як обов'язкових компонентів правового регулювання наполягають В. В. Галуцько, В. І. Олефір та М. Л. Пихтін, вказуючи, що правові засоби є засобами функціонування єдиної системи правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [57, с. 92–93]. З цією позицією погоджується В. Б. Авер'янов, який розглядає правове регулювання як сукупність правових засобів, що здійснюють вплив на управлінські відносини, організують їх відповідно до завдань, поставлених перед суспільством і державою. При цьому науковець виділяє складовими елементами механізму правового регулювання: принципи права; норми права; акти офіційного тлумачення правових норм; акти застосування норм права; адміністративно-правові відносини [58, с. 247].

В адміністративному праві існує й інший науковий підхід щодо тлумачення і розкриття змісту поняття «правове регулювання». Так, Д. М. Бахрах вважає, що поняття «правове регулювання» слід розглядати у вузькому розумінні – як діяльність органів державної влади [59, с. 238]. Зі свого боку І. П. Голосніченко та інші вчені наполягають на тому, що адміністративно-правове регулювання – це завжди адміністративно-правові засоби, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації виконавчої влади [60, с. 66]. Аналогічною є думка П. П. Фатєєва та С. М. Гусарова, які розглядають «адміністративно-правове регулювання» як єдину систему адміністративно-правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив

на суспільні відносини, пов'язані з організацією виконавчих органів, виконання ними адміністративно-процедурної [61, с. 19] і адміністративно-юрисдикційної діяльності [62, с. 214]. Погоджуючись з цим науковим підходом, В. І. Теремецький характеризує правове регулювання, як складний та багаторівневий механізм, що проявляється в різних формах, демонструючи рухливість і динамічне реагування на зміни в об'єктах управління, а, отже, певним чином є складовою державно-владного впливу. І визначаючи особливості адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування, науковець слушно підкреслює, що адміністративно-правове регулювання являє собою вплив адміністративно-правових норм на поведінку і діяльність учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також організації ефективного управління публічно-правовими відносинами [63, с. 120–121].

Отже, аналізуючи різні наукові думки щодо визначення поняття «правове регулювання», слід зауважити, що більшість науковців розуміють його як систему правових засобів, у тому числі і адміністративних.

Всі вказані наукові підходи і твердження створюють передумови для формування найважливіших доктринальних ідей щодо дослідження правового регулювання як важливого засобу захисту національних інтересів від існуючих загроз у сфері лісового фонду. Накопичений досвід формування системи правових норм виявляє значну кількість прогалин та колізій у нормативному регулюванні відносин, що виникають в лісовій сфері.

Загалом сучасна система законодавства України, яке регламентує суспільні відносини, пов'язані з охороною і використанням лісового фонду, ґрунтується на багатьох нормативно-правових актах різної юридичної сили. При цьому суб'єктний склад відносин, які регулюються чинним законодавством в природоохоронній сфері, у тому числі і лісовій сфері, достатньо великий. Тому для сучасної правової системи характерна розгалуженість правових норм.

Провідне місце в ієрархічній системі лісового законодавства посідає Конституція України, відповідно до положень якої прийняті законодавчі та підзаконні правові акти України. У тексті Основного Закону України питання

охорони природного середовища, у тому числі і охорони лісів, посідає вагоме місце. Також у ст. 13 Конституції України закріплено первинне право власності Українського народу на ліси, та вказано, що «кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону» [1]. Тому існуючу сьогодні систему правового регулювання лісового фонду як природного ресурсу слід розглядати крізь призму реалізації положень Конституції.

В основу розробки законодавчих актів лісового законодавства покладено Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII [64], у якому закріплено правові, економічні та соціальні засади організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Цей закон є системоутворюючим у сфері лісового законодавства України. Окрім загальних принципів та вимог щодо охорони окремих елементів довкілля, вказаний закон визначає також правила використання й об'єктів лісового фонду. Відповідно до нього розроблено законодавчі акти земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та інші спеціальні законодавчі акти (ст. 2 Закону) [64; 65, с. 70].

Законом України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 № 34 встановлено порядок та вимоги режиму спеціального використання природних ресурсів (у тому числі і лісових ресурсів) у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду [42].

В умовах сьогодення суспільні відносини з приводу використання лісів регулюються іншими спеціальними законодавчими актами. Так, відповідно до положень Закону України «Про рослинний світ» від 09.04.1999 № 591-XIV регулюються відносини, пов'язані з використанням і охороною природної рослинності поза лісів [66]. Водночас Закони України «Про тваринний світ» від 13.12.2001 № 2894-III [67] та «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 № 1478-III [68] встановлюють порядок надання користувачам мисливського господарства земельних ділянок в лісах з метою задоволення їх потреб. Загалом, багатоцільове використання (користування) лісовими ресурсами – одна із

особливостей правового режиму лісового фонду [69, с. 57], адже для нього характерна наявність відносин, пов'язаних із: 1) вирощуванням лісів, заготовкою різних порід деревини; 2) здійсненням науково-дослідної діяльності та заходів культурно-оздоровчого характеру, пов'язаних зі сферою використання об'єктів лісового фонду; 3) організацією діяльності мисливських господарств в Україні [65, с. 70–71].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону і сталий розвиток Карпат» від 23.05.2017 № 2063-VII закріпив поняття «праліси», «природні ліси», «квазіпраліси» та встановив особливий правовий режим їх збереження та охорони [70]. Зокрема, цим Законом забороняються всі види рубок, у тому числі санітарні, рубки формування і оздоровлення лісів (крім догляду за лінійними об'єктами та вирубування окремих дерев під час гасіння пожежі), будівництво споруд, прокладання шляхів, лінійних і інших об'єктів транспорту і зв'язку, випасання худоби, промислова заготівля недеревинних лісових продуктів, проїзд транспортних засобів [70].

Зі свого боку Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» від 08.09.2005 № 2860-IV визначив особливий порядок експорту і реалізації лісо- та пиломатеріалів [71].

Важливе місце в системі законодавства України з питань охорони і використання лісів займають такі законодавчі акти, як ЛК України та Земельний кодекс України (далі – ЗК України). Так, у ст. 55 ЗК України підкреслюється особливий зв'язок землі і лісу через визначення складу земель лісового фонду [72], а у ст. 1 ЛК України міститься чітке визначення поняття лісу [5].

Слід зазначити, що у ЗК України закріплені положення стосовно земель лісогосподарського призначення, що створює неоднозначне розуміння використання земельних лісових ділянок. Глава 11 ЗК України «Землі лісогосподарського призначення» встановила різні форми власності для таких земель, які мають такі ознаки. По-перше, відповідно до ст. 63 ЛК України та ст. 164 ЗК України при

веденні лісового господарства йдеться про охорону, захист, раціональне використання й розширене відтворення лісів [5; 72]. Отже, однією з ознак правового режиму земель лісогосподарського призначення є поєднання їх використання із лісокористуванням [73, с. 40]. По-друге, можливість багатоцільового використання лісів на землях лісогосподарського призначення. За наявності правових підстав дозволяється використовувати лісові ресурси без вилучення землі у власника (ст. 18 ЛК України). По-третє, у процесі використання земель лісогосподарського призначення проявляються чимало управлінських та контрольних функцій. У першому випадку можна навести як приклад ведення державного лісового кадастру, який здійснюється на основі державного земельного кадастру (ст. 49 ЛК України). У другому випадку мова може йти про державну лісову охорону як правоохоронного органу (ст. 89 ЛК України). По-четверте, наявність спеціальних зборів за користування такими землями (ст. 77 ЛК України, ст. 256 Податкового кодексу України) [5; 18; 73, с. 40]. Вказані ознаки правового режиму земель лісогосподарського призначення притаманні земельним ділянкам лісового фонду. Вбачається за доцільне закріпити інші види земельних лісових ділянок, користування якими регулюється також ЗК України [73, с. 40].

Крім того, в ЛК України врегульовуються питання: призначення лісових ресурсів; права власності на ліси і права користування ними; державного регулювання та управління у сфері лісових відносин; організації та ведення лісового господарства; функціонального поділу лісів; норм використання лісових ресурсів, лісовпорядкування, державного лісового кадастру та обліку лісів, моніторингу лісів і лісової сертифікації; зміна цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства; умов використання лісових ресурсів; відтворення лісів; поліпшення якісного складу лісів; збереження біорізноманіття в лісах, охорони і захисту лісів тощо [5; 65, с. 71–72].

Також у ст. 39 ЛК України визначено критерії, згідно з якими ліси України поділяються на: 1) захисні (виконують переважно водоохоронні, ґрунтозахисні і інші захисні функції); 2) рекреаційно-оздоровчі (виконують рекреаційні, санітарні, гігієнічні і оздоровчі функції); 3) експлуатаційні; 4) ліси природоохоронного,

наукового, історико-культурного призначення (виконують особливі природоохоронні, естетичні та наукові функції) [5]. Зауважимо, що питання рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів встановлюється Податковим кодексом України [68, с. 72].

При аналізі норм ЛК України стає очевидним складність правового регулювання використання земельних лісових ділянок. Суть полягає в тому, що норми ЛК України в питаннях правового регулювання використання й охорони земель лісового фонду повинні мати пріоритет перед нормами ЗК України та Цивільному кодексі України. Варто зауважити, що згідно з постановою Верховного Суду України № 6–150цс14 документами, які посвідчують право користування землями лісового фонду, а отже їх віднесення до такої категорії, є матеріали лісовпорядкування. Водночас, такого виду документів, які б посвідчували право користування землями лісогосподарського призначення, у ЗК України немає [74; 75, с. 21].

Вбачається, що доцільно внести відповідні зміни до ЗК України в частині посвідчення права користування державними лісогосподарськими підприємствами землями лісового фонду на підстав і матеріалів лісовпорядкування [75, с. 21].

Окремо звернемо увагу на те, що ст. 105 ЛК України вказує, що особа може бути притягнута до адміністративної, кримінальної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності за порушення лісового законодавства. Так, КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63), порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці (ст. 64), незаконну порубку, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст. 65), та інші правопорушення, передбачені ст. 65-1, а також ст.ст. 66–77 КУпАП [76, с. 88–91]. Притягнення до кримінальної відповідальності передбачено за вчинення злочинів, визначених ст. 245 (знищення або пошкодження лісових масивів), ст. 246 (незаконна порубка лісу), ст. 247 (порушення законодавства про захист рослин) Кримінального кодексу України (далі – КК України) [77].

Як відомо, Україна бере активну участь у міжнародному співробітництві в галузі охорони і використання територій та природоохоронних об'єктів, зокрема й

лісового фонду, на основі багатосторонніх та двосторонніх міжнародних угод. Тому особливе місце в системі національного законодавства щодо регулювання правовідносин у лісовій сфері займають міжнародні правові акти, ратифіковані Верховною Радою України (далі – ВР України). До основних з них належать: Конвенція про охорону біологічного різноманіття (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення (Вашингтонська конвенція CITES, 1973 р., ратифікована в Україні у 1999 році). Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, передбачено інші правила, ніж ті, що визначено у відповідному акті законодавства України, то згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України від 29.06.2004 № 1906-IV «Про міжнародні договори України» застосовуються правила міжнародного договору [78; 65, с. 73].

В умовах реформування системи органів державного управління вагоме значення має реалізація заходів, передбачених Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 № 2697-VIII, в якому визначені стратегічні цілі і завдання уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони, використання і відновлення лісів [3].

Наступний рівень в ієрархічній системі лісового законодавства складають підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які конкретизують питання правового режиму використання (охорони) лісового фонду. Слід визнати, що природоохоронний аспект дій Президента України відображений у його нормотворчій діяльності – виданні указів, якими, зокрема, затверджуються положення про міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з охороною лісового фонду [65, с. 73–74].

Важливе місце в правовому регулюванні сфери лісового фонду та природоохоронної діяльності загалом посідають Укази Президента України «Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів» від 05.01.2004 № 1/2004 [79], та «Про додаткові

заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» від 21.11.2017 № 381/2017, в яких визначені заходи щодо підвищення ефективності державного управління та контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, забезпечення створення умов для подальшого розвитку лісового господарства [80].

Сьогодні все ще актуальною залишається проблема незаконного обігу деревини в державі. З метою збереження лісів та забезпечення раціонального використання лісових ресурсів, протидії незаконним рубкам і нелегальному обігу деревини, Президентом України В. О. Зеленським, видано указ Президента «Про деякі заходи щодо збереження лісів та раціонального використання лісових ресурсів» від 09.07.2019 № 511/2019, яким постановляє Кабінету Міністрів України [81]:

1) підготувати та внести на розгляд ВР України законопроект, в якому передбачити запровадження порядку реалізації деревини на конкурсних засадах; створення системи контролю та відстежування обігу деревини на ринку з моменту її заготівлі до реалізації шляхом функціонування загальнообов'язкової для всіх постійних лісокористувачів єдиної державної системи електронного обліку деревини;

2) встановити порядок проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених, а також контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених, передбачений Законом України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів», у тому числі шляхом запровадження електронного обліку деревини;

3) забезпечити доступ до інформації про обіг деревини у форматі відкритих даних;

4) запровадити до 1 листопада 2019 року електронний облік деревини державними підприємствами, що входять до сфери управління Міністерства оборони України, а також забезпечити оприлюднення на Єдиному веб-порталі

органів виконавчої влади щомісячних звітів про стан запровадження та функціонування такого електронного обліку.

Важливо пам'ятати, що значення нормотворчої діяльності Президента України обумовлено й тим, що він указами затверджує положення про міністерства (зокрема, Міністерство екології та природних ресурсів України) й інші центральні органи виконавчої влади, які уповноваженні на управління та охорону лісових ресурсів.

Значну частину нормативно-правових актів, що регулюють сферу охорони лісів, прийнято Кабінетом Міністрів України. Йдеться про: постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів» від 12.05.2007 № 724, якою визначено основні вимоги до здійснення лісогосподарських заходів, спрямованих на підвищення стійкості деревостанів, збереження біорізноманіття лісів, їх оздоровлення і посилення захисних, санітарно-гігієнічних та інших функцій шляхом проведення рубок формування і оздоровлення лісів [82]; постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок» від 16.05.2007 № 733, якою встановлено єдині вимоги до поділу лісів на категорії, умови та ознаки віднесення їх до таких категорій, а також виділення особливо захисних лісових ділянок з режимом обмеженого лісокористування [13]. Особливе значення має постанова Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23.05.2007 № 761, якою врегульовано умови і механізм спеціального використання заготівлі деревини під час проведення рубок головного користування, другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та використання корисних властивостей лісів [83].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23.05.2007 № 761 деревні пні заготовлюються для одержання осмолу (сировини для смолоскипидарного виробництва) та дров. До початку робіт, пов'язаних із заготівкою пнів, лісокористувачі складають технологічні карти. Робота проводиться у весняний період. Кора деревних порід заготовлюється з метою одержання

лікарської та технічної сировини (кора дуба, крушини, калини і т.п.), а також сировини для виробництва дьогтю (берест) [83].

Серед видів права спеціального використання лісових ресурсів важливе місце займають побічні лісові користування. Так відповідно до ст. 73 ЛК України до побічних лісових користувань належать: заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, грибів, горіхів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету. Цей вид лісокористування є сезонним. Зазначимо, що строки його початку і закінчення встановлюються органами виконавчої влади з питань лісового господарства. Випасання худоби дозволяється на вкритих і не вкритих лісовою рослинністю землях лісового фонду, якщо це не завдає їм шкоди [5; 8, с. 258]. На територіях об'єктів природно-заповідного фонду випас худоби може здійснюватися лише за умови, що він не суперечить їх цільовому призначенню. Законодавством України, а в деяких випадках за рішенням місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування передбачаються обмеження випасу худоби в лісах.

Важливо підкреслити, що ліси, які зростають на одній території і відповідають умовам і ознакам віднесення до різних категорій, відносяться до тієї з них, для якої у визначеному законодавством порядку встановлений правовий режим більш обмеженого лісокористування. У цьому напрямі Постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 848 затверджено «Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів» та порядок моніторингу за лісовими ресурсами, які на практиці фактично не здійснюються [84]. Як наслідок, в Україні ніхто не може точно сказати «скільки є експлуатаційних лісів?». Ніхто не може дати відповідь і на таке важливе питання, як «чи є потреба у порубці деревини у господарських зонах природно-заповідний фонду для того, щоб розвивати економіку країни?» [85]. Незважаючи на такі правові прогалини, слід визнати, що певні позитивні кроки в удосконаленні нормативної бази щодо обліку лісів в Україні вже робляться. Так, Урядом України ухвалено нову редакцію Санітарних правил в лісах України, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 № 756. Особливістю цього документа є те, що встановлені в ньому санітарні вимоги

поширюється на всіх суб'єктів-лісокористувачів. Новелою є й те, що нові Правила встановлюють доволі жорсткі вимоги щодо проведення санітарних рубок деревини в Україні [86].

Слід визнати, що більшість підзаконних нормативно-правових актів, якими врегульовано сьогодні лісові відносини в Україні є застарілими і не встигають за потребами часу. Чинне лісове законодавство містить чимало прогалин, які вказують на неналежне урегулювання на підзаконному рівні багатьох відносин, пов'язаних з лісовим фондом. При цьому існуюча неузгодженість між загальними, спеціальними і локальними рівнями правового регулювання охорони і використання об'єктів лісового фонду вказує на потребу у прийнятті відповідних нормативних підзаконних актів, які б визначили порядок загального використання лісових ресурсів громадянами України, порядок спеціального використання різних видів деревини лісовими господарствами. Враховуюче це, вбачається, що подальший розвиток лісового законодавства вимагає розробки і прийняття Закону України «Про лісовий фонд України».

Звернемо увагу, що в системі державних органів, які виконують функцію управління й контролю за забезпеченням правового режиму охорони лісових ресурсів особливе місце займає Держлісагентство. У процесі проведення адміністративної реформи, обсяг його повноважень за останні 5 років змінювався вдвічі у зв'язку з прийняттям нових положень [87, с. 51]. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521 «Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України». До основних завдань Держлісагентства у сфері охорони лісових ресурсів віднесено: 1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства та її реалізація; 2) здійснення державного управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства; 3) здійснення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; 4) організація ведення лісовпорядкування та мисливського впорядкування, а також

інші питання, визначені цим положенням. Наказами Держлісагентства врегульовані питання експорту лісоматеріалів необроблених, затверджені Правила рубок головного користування, які встановлюють норми і вимоги до заготівлі деревини під час спеціального використання лісів [88].

Позитивом роботи Держлісагентства став перехід на нову гармонізовану з європейською системою якості деревини. Якщо раніше ділова деревина поділялася на три сорти (I, II та III), то з 1 січня 2019 року деревина розподіляється на чотири класи якості (A, B, C, D), як і у європейських країнах. Також важливим здобутком у 2018 році стало запровадження 100% обліку заготовленої та реалізованої деревини.

Слід зазначити, що особливість правового регулювання державного лісового фонду обумовлюється відмінностями в порядку використання окремих груп лісів, насамперед державного значення [89, с. 33]. Враховуючи це, підкреслимо, що положення, які регулюють порядок використання й охорони лісів, містяться також в нормативно-правових актах інших галузей права, що негативно впливає на ефективність правового регулювання об'єктів лісового фонду. Тому забезпечення раціонального використання й охорони лісів та належної правової регламентації зазначених відносин нерозривно пов'язане із необхідністю кодифікації лісового законодавства [90, с. 19].

Необхідно акцентувати увагу, що система нормативно-правових актів, які регулюють відносини у природоохоронній сфері загалом часто обмежується декларативними нормами, у зв'язку з чим виникає потреба у побудові концептуально нової правової системи, адаптованої до сучасних реалій життя та міжнародних норм. Загалом, в українському законодавстві існує низка недоліків і прогалин, що негативно впливають на стан правового регулювання окремих компонентів лісового фонду України, зокрема:

- відсутність чіткої ієрархічної єдності законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що зумовлено, зокрема, їх значною кількістю;
- відсутність єдиного розуміння складових елементів правового регулювання відносин у сфері охорони, використання і захисту лісових ресурсів в Україні, за

допомогою яких досягається ефективність протидії порушенням чинного законодавства.

Враховуючи наведене, вбачається, що правове регулювання сфери охорони і використання лісового фонду України включає в себе норми адміністративного і екологічного права, які регламентують питання лісового фонду на загальнодержавному та регіональному рівнях, та які містяться у значній кількості нормативно-правових актів. Враховуючи це, потребою часу є системний перегляд та внесення змін як до адміністративного, так і до лісового законодавства (йдеться про зміни до ЛК України чи навіть його нову редакцію) відповідно до вимог європейського законодавства, удосконалення системи управління лісовим фондом, перегляд правового статусу органів лісового господарства та інших суб'єктів охорони лісового фонду України.

Також задля удосконалення стану нормативно-правового регулювання використання й охорони лісового фонду потрібно внести зміни та доповнення до низки нормативно-правових актів, зокрема, до:

– КУпАП [91] та КК України [92] в частині посилення санкцій за порушення вимог лісового законодавства, а також щодо встановлення адміністративної і кримінальної відповідальності за неподання, несвоєчасне подання, або за подання завідомо недостовірної інформації до єдиної державної системи електронного обліку деревини;

– Закону України «Про інформацію» [93] щодо статусу інформації з питань лісового фонду (як виду екологічної інформації).

Необхідно звернути увагу, що необхідною умовою ефективного функціонування природоохоронного комплексу України загалом і важливої його складової – лісового фонду, є забезпечення права громадськості на вільний доступ до інформації з питань захисту та лісів в Україні. У цьому аспекті доцільно доповнити Закон України «Про доступ до публічної інформації» [94] положеннями щодо обов'язковості оприлюднення екологічної інформації, у тому числі, з питань використання об'єктів лісового фонду, а також визначення переліку суб'єктів, уповноважених надавати таку інформацію на державному і регіональному рівнях з

визначенням видів їх відповідальності за ненадання або перешкоджання отриманню інформації про незаконні порубки лісів, проведені заходи щодо захисту і відновлення лісів в Україні.

Підсумовуючи викладене, варто зробити висновок, що під правовим регулюванням лісового фонду в Україні слід розглядати сукупність правових норм (юридичних актів нормативного та директивного характеру), за допомогою яких встановлюється коло суб'єктів щодо управління, використання й охорони лісових ресурсів, здійснюється розмежування їх прав та обов'язків, визначається правовий механізм притягнення до відповідальності винних осіб, встановлюється порядок взаємодії та координації дій всіх суб'єктів з питань охорони, використання, відновлення лісових ресурсів.

1.3. Особливості правового режиму використання й охорони лісового фонду в Україні

Мета і завдання правового регулювання, його ефективність значною мірою визначаються вибором оптимальної системи правових засобів, що відповідають характеру суспільних відносин, і які піддаються відповідній регламентації [95, с. 13]. Держава, враховуючи закономірності розвитку суспільства, визначає потребу в юридичній регламентації суспільних відносин, надаючи їм відповідної юридичної форми. Вплив політичних, соціально-економічних процесів на суспільні відносини, що, зі свого боку, спричиняє потребу трансформації юридичної форми і її складових частин [55, с. 64]. Все це не може не відобразитися також і на такому явищі, як правовий режим.

Вище вже вказувалося на значення лісового фонду для України та світу загалом. Адже ліси за своїм призначенням та місцем розташування виконують важливі для держави і суспільства соціально-економічну, екологічну (водоохоронну, захисну, оздоровчу, санітарно-гігієнічну, рекреаційну [96, с. 451]), господарську, естетичну, виховну та інші функції. З урахуванням цього фактору, та враховуючи

особливості правового регулювання сфери користування лісовими ресурсами, ліси в Україні підлягають обов'язковому встановленню й забезпеченню правового режиму охорони з боку держави. Зазначимо, що від імені народу України права власника на усі природні ресурси, у тому числі і лісові ресурси, здійснюють органи державної влади і місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України [1].

На жаль, сучасний стан правової охорони лісового фонду в Україні знаходиться в незадовільному стані. Нераціональне використання лісових ресурсів (деревини) призвело до того, що з кожним роком українські ліси нещадно знищуються. Лише за 4 місяці 2018 року «чорні лісоруби» завдали шкоди державі понад 3,5 млн гривень. Часто незаконні вирубки здійснюють самі лісгоспи. Прикладом цього є ситуація, яка відбулася в Івано-Франківській області у 2018 році, коли в результаті планових перевірок Держекоінспекції примусово оштрафовано Надвірнянський спеціалізований агролісгосп більше, як на 4 млн гривень за незаконну рубку лісу [97]. Проте кількість вирубленої деревини в лісі позапланово – ніким не інспектується.

Основними причинами цієї негативної ситуації слід визнати: відсутність дієвого державного контролю за кількісним і якісним складом деревини, яка вирубується; відсутність чіткої деталізації повноважень усіх суб'єктів охорони лісового фонду у спеціальних законах; недосконалість або невідповідність вимогам часу національного законодавства, яке регулює відносини у сфері використання лісового фонду (і навіть неправильне трактування та застосування норм законодавства); непрозорість дозвільних процедур в лісовій галузі. Наслідком цього є значна кількість порушень правового режиму використання лісів, зловживання з боку лісгоспів, а іноді і об'єктів природно-заповідного фонду, які, до речі, зобов'язані зберігати природні цінності відповідної заповідної території [97].

З урахуванням змін у соціально-економічній і політичній сферах, пов'язаних з проведенням ряду реформ, у тому числі й у сфері державного управління використанням та охороною лісів, а також продовження процесу адаптації українського адміністративного законодавства до норм європейського законодавства, проблема визначення поняття «правовий режим лісового фонду»,

його елементів в контексті систематизації законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють сферу управління лісовим фондом в Україні, є недостатньо дослідженою і вимагає комплексної наукової розробки та висвітлення. Залишається актуальним також пошук шляхів удосконалення правового режиму використання й охорони лісового фонду, як важливого компоненту природоохоронного комплексу України.

Генезис понять «режим», «правовий режим» розпочався ще в середині ХХ століття, їх дослідження спочатку зводилося до характеристики законності [98, с. 10] або ці поняття використовувалися в значенні «державний (політичний) режим» при з'ясуванні специфіки форм і методів здійснення державної влади [99, с. 74].

Розглянемо спочатку семантику слова «режим». Так, за змістовним наповненням і сутнісною характеристикою поняття «режим» вживається в багатьох розуміннях і контекстах, особливо якщо аналізувати правовий режим в певній галузі. У галузевій юридичній літературі поняття «режим» за своєю етимологією пов'язане з управлінням, регулюванням, що свідчить про його цілеспрямованість [100, с. 456]. У працях А. В. Малько і І. С. Барзилова, поняття «режим» розглядають як правове явище, що має свою правову форму, містить єдність правових елементів, які взаємодіють між собою. При цьому наголошується на вагомому значенні дозволів і заборон для характеристики будь-якого правового режиму [101, с. 214].

Зі свого боку поняття «правовий режим» за етимологічним походженням визнається явищем універсальним і багатоаспектним. З іншого боку – є явищем неоднозначним, оскільки може мати різне змістове навантаження залежно від сфери наукового дослідження, особливостей авторського підходу до проблеми тощо. Крім того, термін «правовий режим» уживається в різних галузях права, як правило, для характеристики об'єкта правовідносин та визначення можливої і належної поведінки суб'єктів правовідносин з приводу цього об'єкта [102, с. 69]. З позиції теорії права категорія «правовий режим» довгий час відображалася як важливий елемент правової політики держави. Тому досить поширеними в юридичній науці та законодавстві є вживання таких словосполучень як «політичний режим», «правовий режим законності», «режим надзвичайного стану», «правовий режим власності»,

«правовий режим земель» тощо. Незважаючи на це, відсутнє чітке та єдине визначення вказаного поняття. Також не склалося однозначного наукового підходу до тлумачення і розкриття поняття «правовий режим» в теорії адміністративного права. Внаслідок цього вченими і дослідниками зазначеної проблеми виробились різноманітні наукові підходи його розуміння.

У сучасній юридичній науці поняття «режим» все частіше розглядається як тип (спосіб) правового регулювання. Так, В. Я. Настюк та В. В. Белєвцева зауважують, що «режим» є однією з найважливіших категорій юрисдикції, яку слід сприймати як регулятивний владний вплив держави на суспільство за допомогою комплексу правових засобів [103, с. 18]. На підтвердження цієї думки вчені вказують, що усі наукові дослідження, які спрямовані на з'ясування мети та особливостей правового регулювання певного виду діяльності, особливо тоді, коли ця діяльність має чітко визначений об'єкт, завжди здійснювалися з урахуванням правового режиму такого об'єкта або виду діяльності [103, с. 19]. Коли ж у процесі вивчення правової системи з'ясувалося, що для кожної галузі права характерний свій специфічний правовий режим, стало очевидним, що поняття «правовий режим» виражає не тільки визначальні сторони правової дійсності, але й стан правового регулювання відносин в тій чи іншій сфері діяльності державних органів.

Слід звернути увагу на те, що деякі науковці (С. С. Алексєєв, В. Б. Ісаков, А. М. Колодій, В. М. Сирих, В. В. Сухонос) розглядають правовий режим як соціальну категорію, різновид соціального режиму, який супроводжується зміною характеру суспільних відносин, вимагає злагодженого функціонування публічних інститутів у напрямі захисту прав і законних інтересів людини та суспільства загалом [104, с. 110–111]. Так, С. С. Алексєєв у своїх ранніх працях розглядав «правовий режим» як порядок регулювання суспільних відносин, виражений у комплексі правових засобів [105, с. 66]. І лише згодом вчений акцентував увагу на тому, що термін «правовий режим» слід розглядати під кутом зору категорії «правові засоби», функціонування механізму правового регулювання [106, с. 263]. Крім того, С. С. Алексєєв вказує, що правовий режим є правовим, нормативним, динамічним і системним утворенням, яке проявляє свою динамічну дію через

правові засоби поряд із такою категорією як механізм правового регулювання [106, с. 184–185]. Відповідно, правовий режим є порядком правового регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, з акцентом на тому, що саме правові засоби характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і саме вони створюють особливу спрямованість регулювання.

Варто підтримати висловлену у науковій літературі думку, що правовий режим слід розглядати як самостійну правову категорію, важливу складову правової системи держави. Це обумовлено тим, що правовий режим завжди встановлюється, змінюється, припиняється і забезпечується правом через примусову силу держави [107, с. 347]. У цьому аспекті цікавою є позиція Н. М. Оніщенко, який зазначає, що правовий режим є реалізацією правових приписів у всіх формах та на всіх стадіях у межах законів, припинення правовими засобами та методами будь-яких спроб відхилення від правових приписів, створення реальних і гарантованих умов для здійснення та захисту суб'єктивних прав громадян. Іншими словами правовий режим – це форма, змістом якої є реальне практичне здійснення й втілення у життя правових вимог, правове забезпечення механізму реалізації прав і обов'язків [108, с. 64].

Правовий режим в загальному розумінні визначається вченими як обов'язковість точного і неухильного дотримання, виконання суб'єктами права вимог законів та інших правових актів у всіх сферах життєдіяльності суспільства, за допомогою якого забезпечуються реалізація прав та виконання обов'язків. Враховуючи вказану обставину, правовий режим за своїм змістом, передусім, виражається через систему нормативно-правових актів, змін у законодавстві, сукупність методів правового регулювання, процеси правотворчості і реалізації права, правову свідомість суспільства [109, с. 25]. В юридичній літературі це пояснюється тим, що «створення відповідного правового режиму, який, залежно від характеру, виду суспільних відносин, мети і завдань регулювання, дозволяє комбінувати, поєднувати відповідні юридичні засоби, адаптуючи їх до конкретних ситуацій кризового характеру [110, с. 293]», тим самим змінюючи роль і місце людини в суспільстві.

Отже, з точки зору правового інструментарію категорію «правовий режим» більшість вчених розглядають як особливий порядок правового регулювання, що виражається у певному поєднанні юридичних засобів, створює бажаний соціальний стан та конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [111, с. 164]. Інакше кажучи, правовий режим передбачає певний порядок правового регулювання, який в контексті адміністративного права забезпечується поєднанням адміністративних методів і способів правового регулювання (характеризується наявністю заборон, дозволів та позитивних зобов'язань), які використовуються для його реалізації. У цьому аспекті Д. Д. Коссе пояснює: «якщо механізм правового регулювання – це юридична категорія, яка вказує як здійснюється правове забезпечення, відповідно, правовий режим – це завжди змістовна характеристика конкретних нормативних засобів (актів), які повинні організувати визначену частину життєдіяльності людини в конкретній галузі» [112, с. 115]. Тому термін «правовий режим» широко використовується у законодавстві (наприклад, у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 № 1550-III) [68, с. 67–68].

Варто зазначити, що категорія «правовий режим» більш властива адміністративному праву, тобто безпосередньо пов'язана зі сферою публічного (державного) управління, а отже і розглядати її слід крізь призму особливостей і типів правового регулювання. Враховуючи це, С. О. Кузніченко і А. С. Спаський визначають правовий режим як правову форму відносин у певній сфері суспільного життя, що має комплекс правових засобів, якими забезпечується відповідний порядок динаміки цих відносин у часі й просторі, і які визначають напрями правового регулювання. Відповідно, адміністративно-правовий режим дослідники розуміють як правову форму динаміки адміністративно-правових відносин у часі і просторі, що має визначену мету регулювання та забезпечена комплексом правових засобів [113, с. 73].

Дослідивши категорію юридичного режиму в юридичній науці і законодавстві, І. О. Соколова дійшла висновку, що під правовим режимом слід розуміти засновану на загальних засадах (типах) регулювання сукупність взаємопов'язаних між собою

правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності [114, с. 36]. З цією позицією ми погоджуємося лише частково, вважаючи, що правовий режим є більш широкою юридичною (правовою) категорією відносно юридичного режиму, адже ґрунтується на нормах та принципах правового регулювання, закономірностях історичного, політичного, економічного, культурного і соціального розвитку держави і суспільства. У цьому аспекті цікавою є точка зору Л. Вакарюк, яка зауважує, що правовий режим не може повністю зводитись до відповідних типів правового регулювання, оскільки, режим виражає лише ступінь жорсткості відповідного типу (способу) правового регулювання: імперативного чи диспозитивного – чи у бік «обмеження», чи у «бік сприяння» [115, с. 200].

Цікаво, що у науковій літературі в аспекті природоохоронних відносин поняття «правовий режим» з точки зору характеристики об'єктів правового регулювання, досліджувалося спочатку стосовно окремих категорій земель. Так, перше доктринальне загальне визначення правового режиму земельного фонду було запропоновано Н. І. Красновим, якій під ним розумів «встановлений нормами радянського земельного права порядок можливої чи обов'язкової поведінки щодо землі як об'єкта права виключної власності держави, державного управління земельним фондом, права землекористування і правової охорони, спрямований на забезпечення її раціонального використання як загальну умову праці та основний засіб виробництва в сільському господарстві [116, с. 53]». В результаті цього поняття «правовий режим» згодом стало використовуватися з позиції характеристики особливостей управління, використання й охорони різних категорій земель, що входять до державного земельного фонду [117, с. 30]. І лише в 70-х роках ХХ століття дефініція «правовий режим» міцно закріпилася в правовій (адміністративній) науці, а пізніше в екологічному законодавстві, отримавши універсальне значення щодо характеристики природних ресурсів, у тому числі і лісових.

У сучасній юридичній науці правовий режим лісів визначається як встановлений правовими нормами порядок та умови використання лісів, забезпечення й охорони прав власників лісів та лісокористувачів, здійснення державного управління лісовими ресурсами, контролю за використанням лісу і додержання лісового й екологічного законодавства [2, с. 276]. Це доктринальне визначення хоча і є найбільш прийнятним з урахуванням вимог сучасності і положень чинного законодавства, утім, з точки зору адміністративної науки, воно не враховує інститут адміністративної відповідальності, механізм правового забезпечення реалізації прав і обов'язків суб'єктів охорони та використання лісів.

Фактично правовий режим використання лісового фонду в Україні реалізується через механізм правового регулювання, яким встановлюється та забезпечується порядок реалізації норм права у цій сфері. З урахуванням цієї особливості, правовий режим охорони та використання лісового фонду слід розглядати як:

- характеристику об'єкта правовідносин, пов'язаних із лісовими ресурсами;
- сукупність правових норм, що встановлюють порядок надання, використання і охорони лісових ресурсів;
- сукупність прав і обов'язків (у тому числі виду відповідальності) суб'єктів правовідносин, що складаються у сфері використання і охорони лісового фонду.

Крім того, для характеристики правового режиму охорони лісового фонду зазвичай виділяють окремі його елементи, до основних з яких слід віднести: а) право власності на ліси; б) право користування лісовими ресурсами; порядок управління та зміни правового режиму використання лісів; в) повноваження (права та обов'язки) суб'єктів щодо використання і охорони лісових ресурсів; г) підстави і порядок реалізації юридичної відповідальності за порушення норм чинного законодавства в галузі використання і охорони лісових ресурсів в Україні. Звісно, кожен з елементів правового режиму використання й охорони лісового фонду має свою специфіку порівняно з правовими режимами використання інших природних ресурсів [65, с. 69].

Зауважимо, що для характеристики правового режиму охорони лісового фонду важливе значення має правовий режим земельних лісових ділянок. Так, кожна земельна ділянка, незалежно від форми власності чи використання, має своє цільове

призначення, яке відносить її до певної категорії земель. Виходячи із правового регулювання земельних лісових ділянок, доцільно за цільовим призначенням їх поділяти на дві групи: земельні лісові ділянки, що використовують для цілей, не пов'язаних з веденням лісового господарства, та земельні лісові ділянки, що використовують для цілей, пов'язаних з веденням лісового господарства. При використанні земельних лісових ділянок для цілей, не пов'язаних з веденням лісового господарства, правовий режим буде залежати від категорії земель. Для цього необхідно враховувати поділ на категорії, передбачений ч. 1 ст. 19 ЗК України [118, с. 687; 72].

При розгляді правового режиму використання лісового фонду головним питанням сьогодення залишається проблема визначення права власності на ліси, що вказує на актуальність проблеми правової регламентації механізму реалізації права лісокористування. Так, відповідно до ст. 13 Конституції України первинним суб'єктом права власності на ліси є Український народ. Саме йому належать земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони [1]. При цьому в Конституції зазначено, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

Щодо визначення форм власності, то згідно з Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст. 7 ЛК України ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності [5]. Відповідно, суб'єктами права власності на ліси виступає держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи.

Відповідно до ст. 8 ЛК України в державній власності перебувають усі ліси України, крім лісів, що перебувають у комунальній або приватній власності. Таке право на ліси набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій відповідно до закону [5].

У комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності. У комунальній власності можуть перебувати також і інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності в установленому законом порядку (ст. 9 ЛК України) [5]. Слід зазначити, що право комунальної власності на ліси реалізується територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. При цьому набуття такого права на ліси відбувається при розмежуванні в установленому законом порядку земель державної і комунальної власності, а також шляхом передачі земельних ділянок з державної власності в комунальну та на інших підставах, не заборонених законом [5].

У цьому аспекті дискусійним є питання щодо права приватної власності на ліси. Так, відповідно до ст. 12 ЛК України громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. У разі успадкування лісів визначена їх площа може бути збільшена згідно із законом [5]. Вбачається, що таке обмеження є спірним. Так, враховуючи практичну діяльність фермерських господарств, виявляється, що на лісових ділянках площею у розмірі понад 50 гектарів найефективніше використовується лісовий ресурс, що підвищує рентабельність діяльності цих фермерських господарств. У цьому контексті доцільним є положення ЛК України в яких визначено, що громадяни (фізичні особи) та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ними на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь, без обмеження їх площі. Крім того, ліси, створені громадянами та юридичними особами на земельних ділянках, що належать їм на праві власності, перебувають у приватній власності громадян і юридичних осіб. Як слушно зазначає Н. В. Бондарчук, «... таке законодавче положення стимулює громадян висаджувати ліси, що в подальшому матиме сприятливий вплив на екологію [2, с. 277]».

Суб'єктами права приватної власності на ліси є громадяни та юридичні особи України. Ліси, отримані у спадщину іноземними громадянами, особами без

громадянства та іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року. Це право власності стосується також і земель сільськогосподарського призначення. Згідно з ЗК України землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину іноземними громадянами, повинні бути відчужені протягом року. Ми погоджуємося з цією позицією, адже і ліси, і земля, є національним багатством України. Тому повинні бути визначені чіткі обмеження права власності на ліси іноземних громадян, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, і при цьому слід розширити права громадян України щодо приватної власності на ліси.

Загалом, проблема реалізації права громадян і юридичних осіб на приватну власність на лісові ресурси є неоднозначною. Позитивним фактором є те, що приватна власність у сфері лісокористування стимулює раціональне природокористування, виховує громадян у дусі бережливого ставлення до природи взагалі і лісу зокрема, розуміючи особливу роль і цінність лісового фонду для покращення добробуту і благополуччя суспільства, збереження довкілля. З іншого боку, завжди буде наявним ризик того, що недбале ставлення при використанні лісу з розрахунку «вижати все з лісу за короткі строки, щоб отримати більший прибуток» та взагалі неконтрольована поведінка приватних власників на ліси нанесе велику шкоду усьому лісовому фонду держави. У такому разі проблему слід вирішувати на загальнодержавному рівні шляхом розробки державних програм, удосконалення належної законодавчої бази, яка б відповідала міжнародним нормам й стандартам та вимогам життя, а також створення системи заохочення і стимулювання відповідальної поведінки приватних власників лісів, і в решті-решт, перегляд інституту адміністративних санкцій і кримінальних покарань за зловживання власниками лісів свого права при використанні лісів, у тому числі за нездійснення відповідних заходів з охорони і відновлення лісів. Також певної значущості набуває питання врегулювання на правовому рівні механізму забезпечення вільного доступу громадськості до лісів, які перебувають у приватній власності. Так, у ст. 23 ЛК України передбачено, що громадяни мають право вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, якщо інше не передбачено законом. При цьому

питання щодо випадків перебування громадян у лісах приватної власності не врегульовано нормами лісового законодавства [5].

Наступним елементом правового режиму лісового фонду України є захист та реалізація права лісокористування, яке здійснюється в порядку постійного та тимчасового користування лісами. Найбільш актуальним сьогодні є питання забезпечення стабільного природокористування, розвитку лісового господарства країни, моніторингу та контролю руху лісопродукції з метою удосконалення системи охорони. У цьому аспекті важливе значення має розвиток системи електронного обліку деревини та лісопродукції в межах Єдиної Державної Системи Електронного Обліку Деревини (далі – Система ЕОД).

Електронний облік деревини – це система фіксації та оформлення руху деревних ресурсів із застосуванням засобів автоматизації на всіх етапах лісозаготівельних робіт з занесенням та передачею інформації покладного (штабельного) обліку за допомогою сучасних інформаційних технологій для подальшого використання в бухгалтерському та управлінському обліку [119].

Слід зазначити, що Система ЕОД розпочала свою роботу з 2015 року і за цей час вже має позитивні наслідки: по-перше, допомагає керівникам державних лісогосподарських підприємств своєчасно в поточному часі володіти абсолютно усіма даними щодо руху лісопродукції, бачити залишки лісопродукції на кожній лісосіці в розрізі порід та сортиментів [120]; по-друге, забезпечує якісний контроль за діями матеріально-відповідальних осіб, попереджує випадки нестачі і крадіжки деревини; по-третє, надає можливість приймати правильні управлінські рішення щодо напрямків переміщення, вивезення та реалізації лісопродукції покупцям. Крім того, вказаний облік робить діяльність деревообробників прозорою, зменшує обіг незаконно витраченої лісопродукції, є засобом протидії незаконній вирубці лісів.

Прикладом позитивної роботи Системи ЕОД можуть слугувати аналітичні дані моніторингової діяльності лісогосподарських підприємств Львівського обласного управління лісового та мисливського господарства щодо маркування заготовленої деревини та реалізації круглої деревини. Так, згідно з даними Системи ЕОД обсяг заготовленої ліквідної деревини лісогосподарськими підприємствами у Львівській

області у 2017 році склав 913,4 тис. м³, що на 39,3 тис. м³ менше порівняно з 2016 роком. Станом на 01.01.2019 вся заготовлена та реалізована деревина проведена через Систему ЕОД [121].

Звісно, система електронного обліку деревини потребує постійного оновлення програмного забезпечення. У цьому напрямі для полегшення роботи з системою та оперативної перевірки походження деревини в Держлісагентстві розробили мобільний додаток, який надає можливість швидко отримати інформацію про походження деревини [122]. Однак для оперативного отримання цієї інформації, необхідно щоб Система ЕОД запрацювала на всіх лісогосподарських підприємствах усіх форм власності. Зокрема, у п. 4 Указу Президента України «Про деякі заходи щодо збереження лісів та раціонального використання лісових ресурсів» від 09.07.2019 № 511/2019 вказано на обов'язковість запровадження електронного обліку деревини всіма державними підприємствами, що входять до сфери управління Міністерства оборони України, а також забезпечення оприлюднення на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади щомісячних звітів про стан функціонування електронного обліку [81]. Також для повноцінного функціонування вказаної системи велике значення має підвищення рівня освітнього процесу навчання спеціалістів, котрі безпосередньо проводять прийомку лісопродукції від лісозаготівель, та її відпуск.

За даними державного обліку лісів станом на січень 2019 року лісистість становить 15,9% території України. Ліси на території держави розміщені нерівномірно, від 3,7% у Запорізькій до 51,4% у Закарпатській областях. Як зазначено в положеннях Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, оптимальним за європейськими рекомендаціями є показник лісистості 20% [3]. Для його досягнення необхідно в нашій країні створити більше двох млн гектарів нових лісів. Водночас створення нових лісів не повинно здійснюватися шляхом заліснення унікальних степових ділянок.

Основними причинами виникнення проблем належного забезпечення правового режиму лісового фонду в Україні визнано: недосконалість системи управління і розвитку лісового господарства, відсутність правових і економічних механізмів,

стимулювання запровадження природозберігаючих технологій, недосконалість податкової бази, а також нечіткість визначення правового статусу щодо управління землями під полежахисними лісовими смугами [3].

Щодо управління у сфері використання, охорони та відтворення лісового фонду, то це виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених органів державної влади (їх посадових осіб), самоврядних та громадських інститутів, що врегульована нормами адміністративного (лісового) законодавства, і спрямована на: ведення державного лісового кадастру, обліку та сертифікації лісів; здійснення розподілу й перерозподілу лісів за їх призначенням; проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених, а також контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених; лісовпорядкування; організацію державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, а також лісорозведенням; вирішення спорів у сфері охорони, захисту, використання й відтворення лісів.

Зазначимо, що здійснення координаційних робіт з охорони та відтворення лісів в Україні покладаються на центральні (у лісах державної власності) та місцеві органи виконавчої влади (у лісах комунальної власності). Близько 0,8 млн гектарів лісових земель державної власності (у тому числі полежахисні лісові смуги) не надані в користування і віднесені до земель запасу. Разом з цим нечітке визначення правового статусу щодо управління землями під полежахисними лісовими смугами призводить до істотного погіршення стану насаджень та їх загибелі.

Однією з найважливіших функцій в управлінні лісовим фондом на сьогодні є державний облік лісів. Проведення обліку лісів і одержання зведеної документації державного лісового кадастру дають змогу виявляти кількісні та якісні зміни в лісовому фонді України. Крім того, повна інформація про стан лісів сприяє його належній охороні. Також не слід забувати про екологічні проблеми Донбасу, що зумовлені військовими діями, руйнацією інфраструктури та екологічно небезпечних підприємств на тимчасово окупованій території України. Як відомо, з 2014 року і дотепер на території Донбасу склалася небезпечна зміна стану навколишнього природного середовища унаслідок таких загроз, як: пошкодження територій

природно-заповідного фонду; забруднення атмосферного повітря та ґрунтів хімічними продуктами внаслідок вибухів боєприпасів; знищення ландшафтів та рослинності у зв'язку з використанням військової техніки та будівництвом оборонних споруд; знищення значних площ лісів унаслідок викликаних воєнними діями пожеж та неконтрольованих рубок.

Слід звернути увагу на те, що інформація про лісові ресурси є важливою для розуміння того, чи проведена лісова політика позитивно впливає на соціально-економічний та екологічний стан лісів. Інформація про ліси повинна включати в себе відомості щодо моніторингу стану лісів, моніторингу лісових пожеж та лісову інвентаризацію. Такі заходи підвищеного контролю за лісами є обов'язковою складовою лісової політики ЄС, про що свідчить прийняття Європейською комісією Зеленої книги щодо захисту лісів та лісової інформації в ЄС в умовах підготовки лісів до змін клімату [123]. На жаль, на території Донецької та Луганської областей практично відсутня можливість проведення екологічного моніторингу органами державної влади України, оцінки пошкоджень природних комплексів та промислових об'єктів, проведення необхідних ремонтних і відновлювальних робіт, а також здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Тому все більшої актуальності набуває необхідність залучення міжнародних екологічних експертів задля оцінки стану екологічної ситуації на усій території держави. Також слід приділити увагу системі фінансування лісгосподарської діяльності, особливо у східних і південних регіонах України. Адже її недосконалість призвела до припинення робіт із створення захисних лісових насаджень на малопродуктивних і деградованих землях та невиконання попереджувальних протипожежних заходів у лісах, що підвищило ризик виникнення лісових пожеж, осередків шкідників і хвороб лісу, всихання лісів і погіршення екологічної ситуації.

Наступним важливим елементом правового режиму лісового фонду України є інститут правової охорони лісів. У ст. 86 ЛК України організація охорони та захисту лісового фонду визначається як комплекс організаційних заходів, спрямованих на збереження лісів від незаконних рубок, пожеж, пошкодження та іншого шкідливого

впливу, захист від шкідників і хвороб [5]. Отже, можна виділити три найважливіші напрями охорони лісів: охорона від надзвичайних ситуацій природного характеру (пожежі, повені) та антропогенного втручання; охорона від незаконних вирубок і знищення; охорона від шкідників та збудників хвороб.

На сьогодні важливою проблемою є охорона лісового фонду від пожеж та інших надзвичайних стихійних лих. При цьому в Держлісагентстві фіксують тенденцію до зменшення кількості лісових пожеж протягом останніх років. Так, наприклад, у 2014 році ліси горіли на площі у 12 разів більшій, ніж у 2013 році, – на 16,677 тис га [16].

Зауважимо, що в Україні забезпечення охорони і захисту лісів покладається на органи виконавчої влади з питань лісового господарства, органи місцевого самоврядування, власників лісів і постійних лісокористувачів. На жаль, стан матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів і, насамперед, підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, щодо діяльності із захисту лісів від пожеж часто не відповідає сучасним вимогам. Зокрема, на практиці існують проблеми із паливом та обладнанням для авіації під час проведення пожежно-рятувальних робіт Оперативно-рятувальною службою цивільного захисту України, яка діє в структурі Державної служби України з надзвичайних ситуацій [124].

Крім того, недостатнім є рівень взаємодії і координації дій між підрозділами лісової пожежної охорони та підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій. В цьому аспекті задля покращення діяльності уповноважених державних органів з попередження й гасіння лісових пожеж, що віднесені до категорії транскордонних мереж, під егідою ООН розроблена світова система раннього виявлення пожеж, яка базується на супутниковому спостереженні, прогнозуванні та моделюванні лісопожежних ризиків і централізованій інформаційній системі оповіщення. Діє така система в Канаді, ряді держав ЄС і Сполучених Штатах Америки (далі – США), які знаходяться у співпраці з Глобальним центром моніторингу пожеж. Україна також задіяна в цій співпраці в частині попередження великих лісових пожеж у Чорнобильській зоні відчуження

[125, с. 2–3]. Варто зазначити, що проблема запобігання лісовим пожежам безпосередньо пов'язана не тільки зі збільшенням відвідуваності лісів громадськістю, але й культурою поведінки населення в лісах, наскільки ефективною є виховний вплив на свідомість лісокористувачів, роль превентивної (профілактичної) діяльності в суспільстві. У цьому напрямі свою ефективність має розвиток системи інформаційної пропаганди серед населення щодо бережливого ставлення до лісу, впровадження сучасних телекомунікаційних систем, можливостей Інтернету (соціальних мереж) з питань протипожежної охорони лісів.

Не останню роль має діяльність державних органів щодо охорони і захисту лісів від шкідників і хвороб та всихання лісів. Так, станом на 01.01.2019 року загальна площа всихання лісів становить 440 тис. га, з них сосни звичайної – 243 тис. га, ялини європейської – 26 тис. га, дуба звичайного – 107 тис. га та інших насаджень – 64 тис. га. Заходи з поліпшення санітарного стану проведені на площі понад 168 тис. га, масою майже 6,6 млн куб. м. [16]. На жаль, у вирішенні вказаної проблеми на практиці більш ефективного заходу, ніж санітарна рубка уражених шкідниками дерев, поки немає. Проте, впроваджуються біологічні методи боротьби, а також перевага надається систематичному спостереженню за станом лісів, своєчасному виявленню осередків шкідників і хвороб лісу, здійсненню профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації і ліквідації.

Довгий час в Україні замовчувалася проблема незаконної рубки і знищення лісових культур та молодняку. Так, у 2018 році загальний обсяг незаконних рубок становив 17,7 тис. куб. м, а сума заподіяної шкоди – 116,7 млн грн. Звісно, зростання тіньового ринку продажу деревини, здійснення рубок без відповідного дозволу не тільки негативно вплинуло на всю екосистему країни і за її межами, але й знизило розвиток українського лісового господарства та рівень економіки країни загалом. Задля покращення негативної ситуації, що склалася, наразі введена в дію державна система моніторингу рубок, посилений контроль за охороною, захистом, використанням і відтворенням деревостанів. Крім того, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів», яким

внесено зміни до КУпАП, КК України, Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів», у кілька разів підвищено штрафи та строки позбавлення волі за незаконну вирубку лісу, знищення лісових культур та молодняка [126].

Зазначимо, що за порушення законодавства про охорону та використання лісового фонду України винні особи можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової і дисциплінарної відповідальності. Загалом, правопорушення у лісовій сфері можна поділити на дві основні групи:

1) правопорушення, які посягають на ліси як на об'єкт природоохоронного комплексу держави (незаконна порубку лісу; пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами і відходами; знищення/пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень; пошкодження та знищення лісових культур і молодняка);

2) правопорушення, об'єктом яких виступають права на користування лісовими ресурсами (порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі й вивезення деревини, заготівлі живиці; незаконне використання земель державного лісового фонду).

Із всіх видів юридичної відповідальності за порушення норм лісового законодавства найсуворішою є кримінальна відповідальність. Підставою притягнення до кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого КК України. Злочини проти довкілля, у тому числі злочини у сфері використання і охорони лісів, передбачені у XIII Розділі КК України [77]. За скоєння цих злочинів законодавством визначено такі види санкцій: штраф, арешт, обмеженням волі та позбавлення волі. Щодо покарання у виді позбавлення волі, його строк законодавцем визначено у межах від п'яти до десяти років за знищення або пошкодження лісових масивів вогнем чи іншим загально-небезпечним способом, якщо це спричинило загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки. Звернемо увагу на недоліки у законодавстві щодо цього. Так, в ухваленому ВР України 06.09.2018 Законі

України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів» міститься положення, згідно з яким кримінальна відповідальність за незаконну порубку дерев або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу (ст. 246 КК України) передбачається лише у випадку заподіяння суттєвої шкоди довкіллю, яка складає 2 тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [126]. При цьому можливо помилково законодавці не врахували, що у кримінальному законодавстві неоподаткований мінімум становить не 17 гривень, а 960 гривень. Як наслідок, сьогодні склалася ситуація, при якій декриміналізовані усі незаконні рубки, де завдана шкода складає менше 2 мільйонів гривень. На практиці це призводить до зростання кількості закритих кримінальних справ, що означає, що незаконні лісоруби будуть і надалі уникати відповідальності за злочини, пов'язані з незаконною вирубкою лісу-кругляку.

Найпоширенішим видом юридичної відповідальності за порушення норм лісового законодавства є адміністративна відповідальність. Підстава для її настання – вчинення адміністративного правопорушення (проступку). Їх склади визначено у главі 7 КУпАП – «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» [91].

Під адміністративною відповідальністю у сфері використання й охорони лісового фонду варто розуміти примус, встановлений державою і передбачений санкцією норми права, який застосовується до особи, що вчинила лісопорушення [127, с. 36].

Адміністративна відповідальність передбачена КУпАП за такі правопорушення у сфері використання й охорони лісового фонду: незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63); порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці (ст. 64); незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (ст. 65-1); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами,

передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67); порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини (ст. 68); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст. 69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст. 70); введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст. 71); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73); знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст. 74); знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст. 75); знищення корисної для лісу фауни (ст. 76); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77), самовільне випалювання рослинності або її залишків (ст. 77-1) [91].

Варто зауважити, що за вчинення адміністративних правопорушень лісового законодавства України передбачено санкції, переважно, у вигляді штрафів. Які, на жаль, незважаючи на зміни, внесені у 2018 році до КУпАП, залишаються не дуже обтяжливими для правопорушників.

Наприклад, сума штрафу відповідно до ст. 63 КУпАП «Незаконне використання земель державного лісового фонду» становить від п'яти (85 грн) до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 грн); відповідно до ст. 64 «Порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці» – від 37 шести (102 грн) до чотирнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (238 грн); відповідно до ст. 67 «Здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку» – від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [127, с. 36; 91].

У результаті, порушникам краще заплатити ці штрафи, ніж утриматися від протиправної дії. Тому вбачається, що санкції за адміністративні проступки у сфері порушення лісового законодавства слід підвищити, що дасть можливість належним

чином реалізувати превентивну (попереджувальну та профілактичну) спрямованість адміністративних стягнень.

Слід звернути увагу, що у разі нанесення шкоди відносинам у сфері охорони і використання лісів, обов'язковим принципом інституту адміністративної або кримінальної відповідальності за порушення лісового законодавства України є те, що притягнення винних осіб до відповідальності не звільняє їх від цивільно-правової відповідальності у частині відшкодування шкоди, заподіяної ними в результаті вчинення лісових правопорушень. Таку шкоду екологічним відносинам можна усунути шляхом відновлення природних ресурсів або відтворення природного об'єкта (наприклад, висадження молодого лісу).

Альтернативною мірою є відшкодування збитків у грошовому еквіваленті, або, так званої «грошової оцінки негативних наслідків правопорушення» не тільки тих, що вже мають місце, але й тих, що виникнуть у майбутньому у перспективі. Специфічним для визначення розміру майнової відповідальності за лісові правопорушення є застосування при обчисленні розміру заподіяної лісу шкоди, такого адміністративного методу як таксовий метод. З метою посилення охорони лісів, збереження лісових ресурсів, підвищення ефективності їх використання Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» від 23.07.2008 № 665 передбачено встановлення такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу підприємствами, установами, організаціями та громадянами [128]: 1) незаконним вирубуванням та пошкодженням дерев і чагарників до ступеня припинення росту; 2) пошкодженням дерев і чагарників до ступеня неприпинення росту; 3) знищенням або пошкодженням лісових культур, природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; 4) знищенням або пошкодженням сіянців, саджанців у лісових розсадниках і на плантаціях; самовільною заготівлею сіна та випасанням худоби на лісових ділянках; 5) знищенням або пошкодженням відмежувальних знаків у лісах; 6) пошкодженням сіножатей, пасовищ і ріллі на землях лісогосподарського призначення; 7) знищенням або пошкодженням лісоосушувальних каналів, дренажних систем і доріг на лісових ділянках; 8) порушенням правил заготівлі лісової

підстилки; 9) порушенням правил заготівлі лікарських рослин, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід тощо. Зазначені такси застосовуються також для обчислення шкоди, заподіяної знищенням, пошкодженням чи незаконною рубкою окремих дерев, груп дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках, що не належать до лісового фонду.

Останній вид юридичної відповідальності – це дисциплінарна відповідальність, яка є важливим засобом правового впливу на управлінські рішення і дії державних органів (їх посадових осіб), підприємств, установ, організацій, для яких діяльність з використання охорони, захисту, відновлення лісів є посадовим обов'язком. Види дисциплінарних стягнень та порядок їх накладання встановлені у ст. 147 Кодексу законів про працю України [129]. На жаль, на практиці інституту дисциплінарної відповідальності не надається відповідного значення, та вважається що дисциплінарні покарання мають незначну міру впливу на поведінку і свідомість особи.

Отже, правовий режим лісового фонду має свою специфіку, а тому є комплексним соціально-правовим явищем, що характеризує організацію і функціонування суспільства та держави на правових засадах у сфері використання і охорони лісових ресурсів в Україні. Враховуючи це, слід зазначити, що в умовах процесу адаптації чинного національного законодавства України до норм Європейського права правовий режим використання й охорони лісових ресурсів в Україні потребує відповідної оптимізації правових засад. Зокрема, на законодавчому рівні слід врегулювати питання щодо умов перебування громадян у лісах, які належать до приватної власності. При цьому відповідних змін потребує ЛК України в питанні розширення прав приватних власників лісів. Зокрема, слід збільшити площу лісів, що можуть перебувати у власності приватних осіб. З цієї позиції слушною є думка Б. В. Кіндюка, який наполягає на необхідності збільшення основної площі лісів приватної власності з 5 га до 55 га, зважаючи на те, що «на лісовій ділянці площею до 5 га не можливо вести ефективне ведення лісового господарства» [130, с. 68].

Таким чином, зважаючи на наведене можна сформулювати власне визначення поняття «правовий режим лісового фонду». Так, враховуючи наукові погляди Н. В. Бондарчук [2, с. 277] і С. В. Матчука [89, с. 32], правовий режим лісового фонду є адміністративно-правовою категорією, яку слід розглядати як встановлений нормами адміністративного та екологічного права особливий порядок правового регулювання сфери управління, використання й охорони лісових ресурсів, забезпечення та захисту усіх форм власності на об'єкти лісового фонду, додержання положень адміністративного законодавства та ЛК України в процесі реалізації прав і обов'язків власниками лісів, лісокористувачами та суб'єктами державного управління лісовим фондом, забезпечення дієвого механізму державного і громадського контролю за використанням лісових ресурсів шляхом ведення кадастру лісів, моніторингу процесу використання лісових ресурсів, справляння плати за лісокористування, здійснення уповноваженими (посадовими особами) органами виконавчої влади провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері користування об'єктами лісового фонду, умов і порядку притягнення до юридичної (адміністративної) відповідальності за порушення норм чинного законодавства, яким регулюються правовідносини у галузі використання й охорони лісового фонду України [65, с. 69].

Враховуючи зміст цього визначення, правовий режим охорони і використання лісового фонду характеризується такими ознаками:

1) забезпечує особливий порядок правового регулювання, який складається з адміністративних, економічних та інших правових засобів (способів), характеризується певним їх поєднанням [63, с. 124];

2) основною його метою є правова регламентація (урегулювання) суспільних відносин, що виникають, змінюються або припиняються у сфері використання й охорони лісового фонду;

3) встановлюється нормами адміністративного і екологічного законодавства (встановлення відповідних правил і вимог в законодавчих актах та спеціальних підзаконних нормативно-правових актах);

4) забезпечується державою через реалізацію контролю (нагляду) з боку уповноважених органів державної влади;

5) створює конкретний ступінь сприятливості [102, с. 67] для задоволення інтересів суспільства та держави, інтересів окремих суб'єктів права [65, с. 69–70].

Крім того, зважаючи на різносторонність цільового призначення лісів в Україні правовий режим, відповідно, встановлює не тільки обмеження щодо експлуатаційного використання об'єктів лісового фонду, але й обов'язок уповноважених державних органів щодо їх державного обліку, охорони та збереження. Зі свого боку ефективне використання, охорона та збереження лісових ресурсів як важливий компонент природоохоронного комплексу України безпосередньо залежить: від систематизації та належної реалізації норм адміністративного і лісового законодавства, які регламентують відносини у сфері лісового фонду, а також від систематичності здійснення державного контролю за використанням, охороною і відновленням лісових ресурсів. Задля удосконалення правової регламентації відносин у сфері використання й захисту лісів необхідно розробити і прийняти Закон України «Про лісовий фонд України». Також перспективними науковими розробками досліджуваної проблематики є вивчення питань, спрямованих на вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання правового режиму за правопорушення у сфері використання, охорони та захисту лісових ресурсів в Україні в контексті імплементації норм Європейського права в українське законодавство. Зважаючи на це, нагальною потребою часу є системний перегляд і внесення відповідних змін і до ЛК України, оновлення правового статусу органів лісового господарства щодо забезпечення правового режиму лісового фонду, удосконалення системи державного управління та контролю у цій сфері. Крім того, існує необхідність внесення змін до КУПАП у частині посилення санкції за адміністративні порушення норм лісового законодавства України, а також встановлення адміністративної відповідальності за неподання або несвоєчасне подання інформації до Системи ЕОД.

Висновки до розділу 1

Проведена теоретико-правова характеристика лісового фонду як об'єкта адміністративно-правового регулювання дозволила отримати такі висновки:

1. Лісовий фонд є базовою соціально-правовою категорією в системі лісового і адміністративного законодавства. Тому в національному законодавстві запропоновано застосовувати уніфіковане поняття «лісовий фонд».

Поняття «лісовий фонд України» як об'єкт адміністративно-правової охорони і захисту запропоновано розглядати як сукупність всіх лісів на території України незалежно від форми власності на них, і які містять у своєму складі: державний лісовий фонд, тобто усі ліси державної форми власності на території України; комунальний лісовий фонд, тобто усі ліси на території України, що є власністю територіальних громад; приватний лісовий фонд, тобто усі ліси на території України, що перебувають у власності приватних осіб, а також захисні насадження певної площі.

Наголошено, що лісовий фонд за своїм призначенням та місцем розташування лісів виконує важливі для держави і суспільства соціально-економічну, екологічну (водоохоронну, захисну, оздоровчу, санітарно-гігієнічну, рекреаційну), господарську, естетичну та виховну функції.

2. Розкрито зміст поняття «правове регулювання лісового фонду України», а також охарактеризовано систему нормативно-правових актів, які є основою адміністративно-правової охорони, захисту й відтворення лісових ресурсів України.

Зазначено, що правову основу врегулювання охорони і використання окремих складових лісового фонду України складають нормативно-правові акти різної юридичної сили, спрямовані на врегулювання лісових відносин, забезпечення функціонування різних форм власності на ліси, визначення правового статусу їх об'єктів і суб'єктів тощо. Підкреслено, що суб'єктний та об'єктний склад управлінських відносин в лісовій галузі достатньо великий та закріплюється нормами різних галузей права, тому для правової системи врегулювання лісового фонду України характерна розгалуженість норм чинного законодавства України.

Вказано, що особливість правового регулювання лісового фонду обумовлюється відмінностями в порядку використання окремих груп лісів, насамперед, державного значення. Визначено потребу у побудові концептуально нової адміністративно-правової системи, яка регламентує суспільні відносини, пов'язані з охороною, використанням та відновленням лісового фонду, адаптованої до сучасних реалій життя та міжнародних норм.

З метою удосконалення правової регламентації порядку використання й збереження лісів, у тому числі в питанні управління землями під поєзакхисними лісовими смугами, обґрунтовано необхідність розробки і прийняття Закону України «Про лісовий фонд України». Запропоновано внесення доповнень до ЛК України, які стосуються розширення прав приватних власників лісів, визначення підстав та умов перебування громадян у лісах, що належать до приватної власності, оновлення правового статусу органів лісового господарства щодо забезпечення правового режиму лісового фонду, визначення системи державного управління та контролю у цій сфері.

3. Запропоновано авторське визначення поняття «правовий режим використання й охорони лісового фонду» та визначено його особливості, а саме: 1) основною його метою є правова регламентація (урегулювання) суспільних відносин у сфері використання, захисту та відновлення лісового фонду (встановлення відповідних правил і вимог в спеціальних нормативних актах); 2) встановлюється нормами адміністративного і екологічного законодавства; 3) передбачає здійснення сукупності адміністративно-правових, екологічних та економічних заходів (механізмів); 4) забезпечується державою через реалізацію контролю (нагляду) з боку уповноважених органів влади; 5) створює конкретний ступінь сприятливості для задоволення інтересів суспільства, держави та окремих суб'єктів права.

Вказано, що правовий режим використання й охорони лісового фонду реалізується через механізм правового регулювання, який є загальним порядком, процесом дії та реалізації норм права в лісовій галузі.

Доведено, що управління у сфері використання, охорони та відтворення лісового фонду – це виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, самоврядних та громадських інститутів, яка врегульована нормами адміністративного (лісового) законодавства, та спрямована на: ведення державного лісового кадастру, облік (у тому числі й електронний облік деревини) та сертифікацію лісів; здійснення розподілу й перерозподілу лісів за їх призначенням; проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних необроблених лісоматеріалів, контроль за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання необроблених лісоматеріалів; забезпечення процесу лісовпорядкування; організацію державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, а також лісорозведенням; вирішення спорів у сфері охорони, використання і відтворення лісів.

Підкреслено, що ліси, які зростають на одній території і відповідають умовам і ознакам віднесення до різних категорій, відносяться до тієї з них, для якої у визначеному законодавством порядку встановлений правовий режим більш обмеженого лісокористування.

Зважаючи на різносторонність цільового призначення лісів в Україні, зазначено, що правовий режим охорони лісового фонду встановлює не лише обмеження щодо експлуатаційного використання лісових ресурсів, але й обов'язок уповноважених державних органів щодо державного обліку, охорони, захисту та відновлення об'єктів лісового фонду як важливого компоненту природоохоронного комплексу України. Наголошено, що ефективність забезпечення правового режиму використання, охорони та збереження лісового фонду безпосередньо залежить від: вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання сфери використання, охорони та захисту лісових ресурсів в Україні, погодження його з нормами і стандартами європейського права; систематизації норм адміністративного (лісового) законодавства; належної реалізації механізму державного контролю і нагляду за використанням, охороною і відновленням лісів.

РОЗДІЛ 2

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

2.1. Поняття та система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України

Реалізація державної лісової політики відбувається через систему уповноважених органів публічної влади, що актуалізує необхідність формулювання категоріально-термінологічного визначення та встановлення змістовного наповнення суб'єктного складу адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду.

Розглядаючи внутрішні характеристики категорії «забезпечення» у правовому регулюванні, слід погодитися зі слушним міркуванням Ю. О. Волошина, що аналіз цього терміна «...демонструє його багатогранну змістовно-аксіологічну, телеологічну-функціональну та праксеологічну характеристики та спрямованість, що й вплинуло на зміст даної категорії і в юридичній науці» [131, с. 133]. Водночас категорія «забезпечення» позначає «найважливіший соціально-правовий феномен, із розкриттям якого безпосередньо пов'язані як умови нормального та стабільного функціонування суспільства й держави у кожному історичному періоді, так і їх прогресивний розвиток» [131, с. 134].

Зважаючи на загальне наукове розуміння категорії «забезпечення», адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду є одним із видів правового забезпечення, яке, на думку М. В. Цвіка, є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [132, с. 327].

Водночас К. В. Барсуков розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях. По-перше, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній

реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [133, с. 7]. Є. Є. Колесников визначає адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток [134, с. 434]. В. І. Марчук під адміністративно-правовим забезпеченням встановленого порядку управління розуміє створення та підтримку умов для виконання вимог встановленого порядку управління за допомогою адміністративно-правових засобів у правовій сфері. Структуру механізму адміністративно-правового забезпечення він відображає таким чином: 1) норма права (адміністративно-правова норма); 2) правові відносини (адміністративно-правові відносини); 3) принципи дії механізму забезпечення порядку управління; 4) стадії порядку управління і їх забезпечення; 5) гарантії здійснення порядку управління; 6) акти застосування норм права [135, с. 9]. І. Б. Тацишин, не даючи визначення поняттю адміністративно-правового забезпечення, зазначає, що під його завданнями потрібно розуміти комплекс заходів органів державної влади, які спрямовані на реалізацію державної політики у певній сфері. Ці завдання умовно можна поділити на такі групи: 1) економічні; 2) нормативно-правові; 3) соціальні; 4) управлінські [136, с. 9].

Вважаємо, що адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду слід визначити як систематичну, вольову, цілеспрямовану, законну, нормативно регламентовану діяльність системи органів та посадових осіб публічної влади, а також уповноважених на виконання публічних функцій громадських інститутів, що полягає у реалізації державної лісової політики, охороні прав та законних інтересів учасників правових відносин у сфері використання й охорони лісового фонду, захисті лісової екологічної системи від протиправного впливу.

Систематичність адміністративно-правового забезпечення як певної форми діяльності спеціально уповноважених чинним законодавством суб'єктів означає її постійність, безперервність та підпорядкованість загальному (публічному) інтересу як ключовій домінанті державної лісової політики порівняно з приватним та груповим інтересом, адже збереження та раціональне користування лісовим фондом

складає безпосередній інтерес суспільства і держави, тобто іманентно має саме загальну адміністративно-правову природу.

З ознак систематичності та загальності логічно випливає вольовий і цілеспрямований характер адміністративно-правового забезпечення як функціональної категорії суспільного буття, що полягає у таких характерних особливостях: 1) прямому впливі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення на керований об'єкт шляхом встановлення його повноважень, прав і обов'язків; 2) односторонньому виборі суб'єктом адміністративно-правового забезпечення найближчої та кінцевої мети, завдань забезпечувального процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі; 3) юридичній обов'язковості управлінських актів (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів, резолюцій тощо), невиконання яких розглядається як підстава для притягнення до адміністративної, дисциплінарної чи кримінальної відповідальності.

Законність та нормативна регламентованість адміністративно-правового забезпечення означає наявність конкретно визначеної у чинному законодавстві компетенції публічно-владних суб'єктів, а також підпорядкованість і відповідність змісту підзаконних актів положенням Конституції України та законам.

При цьому суб'єкти адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду використовують диференційований функціональний підхід, що включає адміністративно-правові засоби переконання та примусу, засоби адміністративного судочинства та засоби безпосереднього, прямого і опосередкованого захисту суб'єктів господарювання у лісогосподарській галузі.

Зі свого боку суб'єктний склад адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду являє собою цілісну, завершену систему як певний порядок, обумовлений планомірним, правильним розташуванням частин цілого, а єдність системи виявляється у такій взаємозалежності її компонентів, коли зі зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему загалом. Отже, основними характеристиками будь-якої суб'єктної системи є: структура її елементів (конкретних публічно-владних суб'єктів), розподіл функцій між ними (компетенція),

взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням [137, с. 27].

Необхідно відзначити, що в адміністративно-правовій науці існують різні підходи до визначення системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду.

Так, С. В. Матчук визначає систему суб'єктів адміністративно-правової охорони лісових ресурсів як сукупність державних і недержавних організаційно-структурних утворень, які виконують владно-розпорядчі та організаційні функції та на законних підставах здійснюють свою діяльність у сфері лісового господарства, з метою забезпечення задоволення публічних інтересів щодо раціонального використання, відновлення, охорони та захисту лісових ресурсів [138, с. 15–16]. Автор виокремлює суб'єкти загальної компетенції (здійснюють функції планування використання земель лісгосподарського призначення, їх облік, надання та вилучення земель, контроль за раціональним використанням, вирішення спорів) та органи відомчого управління землями лісового фонду (відведення лісових площ у користування, відомчий облік, контроль за використанням відповідних земель, вилучення для державних і громадських потреб тощо) [89, с. 4].

Г. А. Гарварт, з урахуванням територіального поширення компетенції, виділяє в системі органів державного управління п'ять рівнів: а) загальнодержавний: ВР України, Президент України, Уряд України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінекоенерго), Держлісагентство; б) регіональний: обласні державні адміністрації, органи управління Автономної Республіки Крим (далі – АРК) та ін.; в) районний (зауважимо, що наразі відповідні профільні департаменти або управління функціонують лише на рівні обласних державних адміністрацій. – Авт); г) місцевий: сільські, селищні та міські ради; д) об'єктовий: лісгоспи [41, с. 10], а практична діяльність усіх цих органів виявляється у функціях, що вони виконують (правовстановлююча, управлінська, наглядова) [41, с. 9].

М. М. Заверюха у системі органів управління в галузі використання й охорони лісів виокремлює дві групи суб'єктів: органи загальної (ВР України, Верховна Рада АРК, Президент України, Уряд України, Рада Міністрів АРК, органи місцевого

самоврядування (далі – ОМС), місцеві органи виконавчої влади) та спеціальної (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Держлісагентство) компетенції [44, с. 9].

Якщо розглядати адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду як напрям управління галуззю навколишнього природного середовища (далі – НПС), то у системі суб'єктів у галузі управління НПС виокремлюють чимало органів публічної влади, інших суб'єктів, на яких покладено виконання тих чи інших функцій у галузі забезпечення безпеки, охорони та захисту НПС, складовою якого є й ліси (відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [64]). Серед суб'єктів, зокрема, називають: 1) державні органи; ОМС; об'єднання громадян [139, с. 127]; 2) органи загальної компетенції та їх спеціалізовані структури; органи спеціальної компетенції; органи єдиної системи запобігання й реагування на надзвичайні екологічні ситуації [140, с. 97]; 3) органи загальнодержавного рівня регулювання природоохоронних відносин (ВР України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Уряд України, центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) як органи спеціальної компетенції з підпорядкованими їм територіальними підрозділами; органи територіального рівня (ОМС, місцеві державні адміністрації; територіальні спеціально уповноважені органи у відповідній сфері) [141, с. 13–14]; 4) за територіальною належністю в організації системи управління, реалізації відповідної державної політики – адміністративно-територіальні (суб'єкти управління представлені інституціями від державного рівня до рівня окремих населених пунктів) органи та галузеві органи [142, с. 15]; 5) органи загальної компетенції; органи спеціальної компетенції; інші органи [96, с. 163–200]; 6) державні органи загальної компетенції; спеціальні екологічні органи; органи виконавчої влади природноресурсової компетенції; органи виконавчої влади у сфері охорони природних комплексів; спеціальні неекологічні органи; органи виконавчої влади із забезпечення екологічної безпеки; інші; 7) внутрішньо організовану сукупність державних органів і ОМС, суб'єктів господарювання і громадян,

спільною метою яких є забезпечення раціонального природокористування та екологічної безпеки [143, с. 77].

Отже, єдність в існуючих доктринальних поглядах щодо критеріїв виокремлення суб'єктів управління, правової охорони та захисту як НПС загалом, так і безпосередньо лісового фонду відсутня. До того ж у питаннях суб'єктів окрему групу становлять й порушники відповідних норм у сфері охорони та захисту лісового фонду, у середині якої в наукових джерелах також виокремлюються певні категорії [144, с. 4].

Вбачається, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України складається з таких рівнів-підсистем: 1) вищі державні органи, що здійснюють загальний (нормативно-правовий та політично-керівний) вплив на процес адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду – ВР України, Президент України, Уряд України; 2) ЦОВВ загальної компетенції з їх територіальними підрозділами, зокрема Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі – Мінекономіки); місцеві органи виконавчої влади – обласні та районні державні адміністрації, органи виконавчої влади АРК; 3) ЦОВВ спеціальної компетенції з їх територіальними підрозділами – Мінекоенерго, Держлісагентство; 4) органи і посадові особи регіонального та місцевого самоврядування – обласні ради; міські, селищні, сільські ради; міські, селищні, сільські голови; 5) органи, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема Національна поліція України; 6) громадські інститути, законодавчо уповноважені на виконання публічних функцій; 7) адміністрація об'єктів лісового фонду, власники лісів, постійні лісокористувачі (корпоративний рівень адміністративно-правового забезпечення).

Якщо розглядати систему вищих державних органів, що здійснюють загальний (нормативно-правовий та політично-керівний) вплив на процес адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду, слід відзначити, що особливе місце у вказаній системі посідає ВР України як єдиний законодавчий орган (ст. 75 Конституції України) [1].

При цьому повноваження ВР України як державного органу є структурним елементом його конституційної компетенції, що також охоплює функції та предмети відання, а певною мірою – ще й відповідальність. Загалом можна відзначити, що парламенту як суб'єкту адміністративно-правового забезпечення іманентно притаманні такі основні функції (напрями діяльності): а) законодавча; б) фінансова; в) установча (номінаційна); г) контрольна; д) зовнішньополітична. При цьому варто зазначити, що повноваження не можуть існувати поза функцій, адже здійснення цих функцій є метою законодавчого наділення парламенту відповідними повноваженнями, а тому саме функції, а не повноваження, складають аксіологію парламентської практичної діяльності, виражаючи форми впливу парламенту на суспільні відносини, що виникають з приводу використання й охорони лісового фонду.

Водночас здійснення будь-якої функції неможливе без конституційно-правової регламентації способів його здійснення, оскільки, відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України, «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Тому діяльність будь-якого державного органу законодавчої, виконавчої, судової гілки влади потребує обов'язкової регламентації конституційно-правовими нормами конкретних засобів і процедурних форм досягнення мети щодо здійснення притаманних їм функцій за допомогою конституційних повноважень, з чого випливає справедливе міркування про відображення форм і методів практичної діяльності парламенту в юридичному змісті його повноважень у діалектичній єдності з іншими положеннями Конституції України.

Логічно також припустити, що вказані функції парламенту як державного органу відповідно до структурно-функціонального принципу розподілу влади складають основу та значною мірою обумовлюють форми і методи, за допомогою яких парламент досягає поставленої законодавчої мети щодо забезпечення бажаного і необхідного стану суспільних відносин, порушення якого здатне загрожувати нормальному стану лісового фонду та відповідному порядку публічного управління.

Загальною правовою формою організації та діяльності ВР України як способом її організації є сесійна форма роботи (згідно з ч. 1 ст. 82 Конституції України

«Верховна Рада України працює сесійно»), при цьому вказана форма організації та діяльності реалізується у кількох конкретних організаційно-правових моделях, якими є: а) чергова сесія (ч. 1 ст. 83 Конституції України); б) позачергова сесія, що скликається із зазначенням порядку денного Головою ВР України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу ВР України (ч. 2 ст. 83), причому цей організаційно-правовий варіант сесійної форми діяльності парламенту має неабияке інституційне та політико-правове значення саме у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони лісового фонду, оскільки у разі оголошення указу Президента України про введення стану в Україні або окремих її місцевостях через масштабні лісні пожежі, епізоотії, епіфітотії або інші обставини, пов'язані з необхідністю надзвичайного захисту лісових ресурсів, ВР України збирається на засідання у дводенний строк без скликання (ч. 3 ст. 83), тобто у такому разі проведення позачергової сесії стає обов'язковим, а ця сесія стає основною формою діяльності ВР України в умовах надзвичайного стану, через яку парламент реалізує свою конституційну компетенцію щодо охорони лісового фонду як невід'ємної частини навколишнього природного середовища, що становить важливу соціальну цінність.

Президент України відповідно до ст. 402 Конституції України є главою держави, що обумовлює його функціональну роль поруч з іншими гілками влади та пояснює той значний вплив, який здійснює глава держава у взаємодії з виконавчою гілкою влади, не будучи віднесеним до неї структурно як глава виконавчої влади або глава уряду [1].

Функції Президента України як глави держави, насамперед, обумовлюються особливим місцем, яке посідає президент у системі органів державної влади в умовах фактичного існування напівпрезидентської республіки. Як зазначають Ю. М. Бисага та Д. М. Белов, «...в перехідний період суттєво зростають роль і значення окремої людини (особистості). Значне погіршення життєвого рівня основної маси населення країни потребує наявності таких політичних сил і таких особистостей, які змогли б взяти на себе відповідальність за становище в державі і реально на нього впливати. Для цього, звичайно, потрібні широкі повноваження.

Саме такими повноваженнями згідно з Конституцією України і наділений Президент України» [145, с. 69]. Далі автори справедливо зауважують, що Президент України є «тією правовою інституцією, яка здатна реально впливати на діяльність усіх органів державної влади», адже «своїм авторитетом, широким колом повноважень Президент України може сприяти інтеграції держави, забезпечити дійовий, консенсуальний режим функціонування державної влади в цілому. І тому саме ця правова інституція має виконувати функцію координації та об'єднання всіх гілок влади» [145, с. 69].

Погоджуючись загалом з подібною інтерпретацією інституціональної ролі глави держави у сучасних умовах державного та правового розвитку України, зазначимо, що більш вдалим та правильним було б використання конструкції «публічна влада» замість вживаної вченим категорії «державна влада», оскільки публічна влада включає два структурні елементи – державну владу та місцеве самоврядування, і саме координація реалізації та подальшого розвитку публічної влади у державі вбачається основною загальною функцією глави держави як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Отже, спеціальні функції Президента України у сфері використання й охорони лісового фонду є не тільки одним із основних напрямів внутрішньої діяльності глави держави по забезпеченню та усебічному сприянню екологічній безпеці й життєво важливим економічним інтересам суспільства і держави відповідно до визначених мети та завдань внутрішньої політики Президента, але і становлять важливий елемент діяльності глави держави як координатора всієї системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду.

Як справедливо вказує Х. В. Юшкевич, аналіз Указів Президента, які стосувались лісового фонду (№ 1/2004 [79], № 171/2004 [146], № 995/2008 [147], № 381/2017 [80]), дозволяє дійти висновку, що причиною їх видання є намагання вирішити низку проблем лісової галузі [148, с. 98].

Крім того, в одному з профільних Указів Президента як один із заходів удосконалення системи державного природоохоронного контролю пропонувалося

посилення відповідальності. Держлісагентством на той час було вже розроблено законопроект, в якому обґрунтовувалось підвищення розмірів штрафів за правопорушення у сфері лісового господарства від 10 до 33 разів [149]. На той період змінено було ст. 68 КУпАП (відповідно до Закону від 23.05.2017 № 2063-VIII [70]), ст.ст. 71, 73, 77 (відповідно до Закону від 07.02.2017 № 1829-VIII [150]). З січня 2019 року за окремі адміністративні правопорушення розмір штрафів було підвищено [148, с. 99].

Інші питання, які вирішувались у формалізованих актах, що видавалися Президентом України, і які так чи інакше стосувались відносин у сфері лісового господарства, пов'язані: 1) із затвердженням Положення про Держлісагентство (Указ від 13.04.2011 № 458/2011 [151], який зараз вже втратив чинність); 2) із певними завданнями, на підставі яких робились подальші висновки щодо необхідності проведення тих чи інших заходів (наприклад, Розпорядження від 06.08.2008 № 251/2008-рп, яке стосувалось питання вивчення стану ведення лісового господарства в окремих областях [152]); 3) із відзначенням державними нагородами (наприклад, Укази від 14.09.2013 № 510/2013, від 23.08.2014 № 676/2014), з присудженням державних премій (наприклад, Указ від 23.08.2014 № 675/2014). Ця група актів належить до індивідуальних, адже стосується конкретних суб'єктів; 4) із створенням національних природних парків (наприклад, Указ від 06.09.2004 № 1047/2004) [148, с. 99].

Отже, можна зробити висновок, що Президент України наділений досить широкими повноваженнями щодо формування і спрямування діяльності інших суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду – органів виконавчої влади. Тобто Президент України юридично і фактично є системоутворюючим суб'єктом у відповідній публічно-владній системі.

При цьому функціональною основою системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення є органи державної виконавчої влади – вищий (Уряд України), центральні (Мінекономіки, Мінекоенерго, Держлісагентствота ін.), місцеві (обласні та районні державні адміністрації, органи виконавчої влади АРК, територіальні органи міністерств та інших ЦОВВ).

Як слушно зазначає Х. В. Юшкевич, «особливістю державного регулювання лісових відносин є розпорошення різних функцій поміж декількома ЦОВВ, які опікуються тими чи іншими питаннями у сфері лісового господарства, що пов'язано із комплексністю самого об'єкту регулювання – лісу» [148, с. 100–101].

При цьому особливе та визначальне місце для успішної реалізації державної лісової політики загалом у суб'єктному складі адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду посідає Держлісагентство як ЦОВВ зі спеціальної компетенцією.

Відповідно до п. 1 Положення про Держлісагентство, затвердженого Постановою Уряду України від 08.10.2014 № 521 [88], Держлісагентство є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Урядом України через Міністра Мінекоенерго і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства.

Слід зазначити, що базова структурно-функціональна норма про місце та роль Держлісагентства зазнала принципового корегування, адже цей орган у 2019 року нормативно був підпорядкований Міністру Мінекоенерго, що, зі свого боку, відображає сучасні екологічні пріоритети у процесі використання й охорони лісового фонду.

Вказаний орган фактично є суб'єктом державного управління відносно лісів України як об'єкта управлінського впливу, що характеризується такими іманентними особливостями: а) за своїм призначенням і розташуванням ліси виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі та інші функції і забезпечують потреби суспільства в лісових ресурсах; б) відносно низький середній рівень лісистості території країни; в) зростання лісів у різних природних зонах (Полісся, Лісостеп, Степ, Українські Карпати та гірський Крим), що містить істотні відмінності щодо лісорослинних умов, методів ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів та корисних властивостей лісу; в) переважно екологічне значення лісів та висока їх частка (до 50%) з режимом обмеженого лісокористування; г) високий відсоток заповідних лісів (16,1%), який має стійку тенденцію до зростання; д) історично сформувалася ситуація закріплення

лісів за численними постійними лісокористувачами (для ведення лісового господарства ліси надані в постійне користування підприємствам, установам і організаціям кількох десятків міністерств і відомств); є) значна площа лісів зростає у зоні радіоактивного забруднення; ж) половина лісів України є штучно створеними і потребують посиленого догляду; з) загальна площа лісового фонду України становить 10,4 млн. га, із яких вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн. га, при цьому лісистість території країни становить 15,9% (так, за останні 50 років площа лісів зросла на 21%, а запас деревини – майже у три рази) [153].

У жовтні 2014 року прийнято нове «Положення про Державне агентство лісових ресурсів України», внаслідок чого відбулися зміни у правовому статусі Держлісагентства [154], та відповідно до якого значно скоротився об'єм завдань Держлісагентства. Наприклад, сьогодні воно не веде державного обліку об'єктів постійної лісонасінневої бази, не розробляє та не подає на затвердження нормативи витрат на здійснення заходів щодо ведення лісового та мисливського господарства, охорони і захисту лісів тощо.

Отже, за своїм правовим статусом Держлісагентство хоч і реалізує державну політику, але останні зміни у законодавстві не дають можливості повноцінно її виконувати. Це свідчить про недоцільність скорочення повноважень Держлісагентства [155, с. 175].

Позитивною зміною в правовому статусі Держлісагентства та важливим аспектом його діяльності є розгляд справ про адміністративні правопорушення та можливість накладати адміністративні стягнення.

Погоджуючись із думкою А. І. Карпука, варто акцентувати увагу на контрольні повноваження Держлісагентства. Так, Держлісагентство не забезпечує бюджетне фінансування, розподіл та контроль за цільовим використанням бюджетних коштів і матеріальних ресурсів. Натомість воно має повноваження щодо прийняття рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності, що належать до сфери його управління. Також обмежено повноваження щодо здійснення функцій регулювання і контролю у сфері лісового та мисливського господарства, а основна увага акцентується на здійсненні

функцій з управління об'єктами державної власності – лісогосподарськими підприємствами [156, с. 8].

Водночас зауважимо, що завдання контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів розповсюджуються на власників і постійних, або тимчасових, лісокористувачів у разі їх користування земельними лісовими ділянками. Аналіз законодавства свідчить, що контроль спрямований не тільки на виявлення порушень. Згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та положеннями ЛК України завданнями контролю є вжиття необхідних заходів для попередження та запобігання порушень, а також раціонального використання лісових ресурсів [155, с. 201].

Проаналізувавши «Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» від 2014 року та «Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» від 2011 року, можна помітити зміни й у правовому статусі Держлісагенства. По-перше, відбувся перерозподіл компетенції на користь Уряду України; по-друге, негативним фактором стало значне скорочення переліку завдань Держлісагенства; по-третє, більш чітко прописані повноваження голови та структурних підрозділів Держлісагенства [157, с. 176].

Отже, згідно з чинним законодавством Держлісагенство втратило частину своїх повноважень, зокрема, безпосередньо розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, здійснювати контроль та облік деяких лісових ресурсів, протидії незаконній вирубці лісу та іншим порушенням [158, с. 34].

Однією з важливих завдань роботи ЦОВВ є ефективність з взаємодії між собою та іншими органами державної влади. При цьому, недосконалість українського законодавства обмежує їх можливості. Одним з таких нормативно-правових актів є Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Зважаючи на положення ст. 5 цього закону, сферою його регулювання є діяльність тільки трьох органів виконавчої влади: ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального

використання, відтворення і охорони природних ресурсів; ЦОВВ з питань аграрної політики [159]. Таким чином, в процесі реалізації державної політики в сфері використання земельних лісових ділянок виникають питання, що регулюють різні центральні органи влади, взаємодія яких ускладнюється підпорядкованістю різним міністерствам [160, с. 35].

Місцеві органи виконавчої влади та ОМС не надають адміністративні послуги, пов'язані із охороною та захистом лісів, якщо не враховувати таку опосередковану роль цих органів щодо цієї сфери, як виділення лісових ділянок для довгострокового користування та видачу державних актів на право постійного користування земельною ділянкою. Натомість з урахуванням реформи децентралізації, яка наразі набирає обертів, має змінитися підхід громади до питань лісу. Вони мають відчутти себе власниками місцевих лісів та використовувати весь можливий потенціал задля покращення матеріального стану своєї громади, адже розумне та зважене використання лісових ресурсів надає певні можливості для надходження коштів у місцеві бюджети, щоправда наразі це є реальним лише щодо «лісистих регіонів». Це має бути також поштовхом для активної участі громадськості у контролі за використанням, охороною та захистом муніципальних лісів, станом здійснення відповідних заходів з боку суб'єктів, наділених повноваженнями щодо цього [148, с. 103].

Місцевий рівень представлений і територіальними підрозділами Держлісагентства України, а прикладом відповідних формалізованих актів є наказ Черкаського обласного управління лісового та мисливського господарства «Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються управлінням» від 27.05.2013 № 38 [161].

Вказаними суб'єктами здійснюється дозвільна діяльність та надаються адміністративні послуги, здійснення яких обов'язково супроводжується виданням певних формалізованих актів, як нормативного характеру (наприклад, наказ Рівненського обласного управління лісового та мисливського господарства «Про затвердження Інформаційної та Технологічної карток адміністративної послуги з видачі спеціального дозволу на заготівлю деревини під час проведення

рубок головного користування (лісорубний квиток) ...» від 30.04.2013 № 16 [162]), так і індивідуального (наприклад, видача сертифікату про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів конкретній особі). Зв'язок з адміністративно-правовим регулюванням простежується і у такому блоці відносин, як робота зі зверненнями громадян, яка ведеться як у кожному територіальному управлінні лісового господарства, так і у ЦОВВ, компетенція яких пов'язана з цими питаннями [148, с. 104].

Локальний рівень суб'єктів представлений державними підприємствами, які підпорядковані відповідним обласним управлінням лісового та мисливського господарства, Держлісагентству загалом. Формалізовані акти цих підприємств є локальними у тому сенсі, що їх положення поширюються лише на ці конкретні підприємства. Прикладами є звіти про фінансові показники діяльності, внутрішні кадрові накази тощо [148, с. 105].

Важливу роль в механізмі адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісових ресурсів відіграють і суб'єкти притягнення правопорушників до адміністративно-правової відповідальності.

Як слушно вказує Х. В. Юшкевич, «авторські дефініції юридичної відповідальності за лісопорушення вражають розмаїттям свого змісту» [148, с. 121]. Так, Л. В. Мендик акцентує увагу на виникненні відповідного правовідношення між правопорушником і компетентними державними органами та на обов'язках (порушника – надати звіт, нести обмеження; компетентних органів – застосувати певний різновид юридичної відповідальності) [163, с. 7]. В інших джерелах вказується на цілеспрямований вплив на поведінку особи задля стабільності суспільних відносин, уникнення конфліктів тощо [164, с. 21].

Класифікацій різновидів юридичної відповідальності чимало, але найпоширенішою та загально визнаною є за різновидами правопорушень, і, відтак, виокремлення адміністративної відповідальності, за допомогою якої здійснюється захист не лише адміністративно-правових відносин, але й відносин, що є предметом регулювання інших галузей права [48, с. 258]. Як зазначає Н. В. Марфіна про масштабність цього інституту, він стосується інтересів переважної більшості людей;

майже неможливо знайти сферу, де б адміністративна відповідальність не застосовувалась, а, оскільки, у сфері порушень лісового законодавства застосування цієї відповідальності переважає, вона є важливим інструментом боротьби з протиправними проявами та попередження відповідних правопорушень [165].

При характеристиці адміністративної відповідальності за лісопорушення вказується, що: а) вона є різновидом юридичної відповідальності; б) застосовується компетентними органами; в) підставою її застосування є вчинення проступку у сфері використання, управління та охорони лісів; г) її порядок та підстави встановлені не лише адміністративним, а й екологічним та лісовим законодавством [163, с. 10]; д) вона є формою негативної реакції держави, прояв якої – застосування з додержанням встановленої процедури адміністративних стягнень [138, с. 16].

Підсумовуючи, необхідно наголосити, що загалом у світовій практиці існують два концептуальні підходи щодо місця і ролі публічної влади у використанні та охороні лісових ресурсів.

Згідно з першим, що, приміром існує у Федеративній Республіці Німеччина [166, с. 196], роль держави зводиться до функцій так званої «лісової поліції», що означає абсолютне переважання охоронної та консультативно-дорадчої функцій над регулюючою, що, втім, не означає відсутність прямого державного господарювання у лісах державної форми власності. Державне фінансування за такої організаційно-правової моделі зводиться до інвестування, обумовлене гострими суспільними потребами і неможливістю вирішення актуальних проблем (в першу чергу – екологічних) без прямої державної підтримки. Водночас не допускається втручання органів державної влади у питання регулювання цін чи заробітків у приватному чи комунальному секторі [166, с. 196].

Інша модель ґрунтується на ідеї про якомога ширше залучення держави до лісогосподарської галузі (прикладом є досвід Канади), що пояснюється тезою про необхідність державного контролю над поведінкою приватних суб'єктів для забезпечення її відповідності публічним (суспільним) інтересам. Власником лісів за такої моделі є народ держави, від імені якого регулювання здійснюють законодавчо уповноважені органи публічної влади, які видають дозволи на лісокористування та

укладають господарські договори, невід'ємною частиною яких є чітко визначені умови та часові межі. Ці юридичні акти надають змогу суб'єктам адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду контролювати структуру і обсяг лісокористування на публічних землях, встановлювати лісогосподарські стандарти та впливати на розподіл фінансових надходжень від ужитку лісу [167, с. 128].

Загалом аналіз місця та ролі окремих суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду дає змогу визначити систему принципів організації та функціонування відповідної системи як комплексної, цілісної, автономної науково-доктринальної та практично-праксеологічної категорії, діяльність якої впливає на стан лісів не тільки в національних межах, але і в міжнародному регіональному й глобальному масштабі:

1. Поєднання суверенного права держав розробляти свої власні ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони навколишнього середовища із необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції.

2. Принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісових ресурсів відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і законодавством.

3. Принцип необхідності активізації зусиль, спрямованих на раціональне використання, збереження і розвиток лісів.

4. Принцип ключової ролі всіх видів лісів в справі підтримання екологічних процесів і рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях.

5. Принцип поваги і забезпечення самобутності, культури і прав корінних народів, а також інших груп населення, які проживають в лісових районах.

6. Принцип важливої ролі лісів у задоволенні потреб у сировині, що повинно поєднуватись із раціональним використанням лісових ресурсів, залісненням і лісовідновленням.

7. Принцип сприяння створенню сприятливого міжнародного економічного клімату для збалансованого і екологічно обґрунтованого розвитку лісів в усіх країнах.

8. Принцип постійного збільшення зеленого покриву (принцип пріоритету екологічності лісогосподарювання. – Авт).

9. Принцип міжнародної підтримки країн, що розвиваються, а також країн, які знаходяться на етапі переходу до ринкової економіки, з метою удосконалення управління, збереження і стійкого розвитку їх лісових ресурсів тощо.

Усі означені принципи сформувалися на сучасному етапі правової глобалізації та міждержавної інтеграції, а тому мають неабияке значення для належного функціонування національної системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду відповідно до універсальних та європейських правових стандартів.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження поняття і системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України можна дійти до таких найважливіших висновків: а) адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду слід визначити як систематичну, вольову, цілеспрямовану, законну, нормативно регламентовану діяльність системи органів та посадових осіб публічної влади, а також уповноважених на виконання публічних функцій громадських інститутів, що полягає у реалізації державної лісової політики, охороні прав та законних інтересів учасників правових відносин у сфері використання й охорони лісового фонду, захисті лісової екологічної системи від протиправного впливу; б) критерій систематичності адміністративно-правового забезпечення як певної форми діяльності спеціально уповноважених чинним законодавством суб'єктів означає її постійність, безперервність та підпорядкованість загальному (публічному) інтересу як ключовій домінанті державної лісової політики у порівнянні з приватним та груповим інтересом, адже збереження та раціональне користування лісовим фондом складає безпосередній інтерес суспільства і держави, тобто іманентно має саме загальну адміністративно-правову природу; в) вольовий і цілеспрямований характер

адміністративно-правового забезпечення як функціональної категорії суспільного буття, що полягає у таких характерних особливостях: 1) прямий вплив суб'єктів адміністративно-правового забезпечення на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень, прав і обов'язків; 2) односторонній вибір суб'єктом адміністративно-правового забезпечення найближчої та кінцевої мети, завдань забезпечувального процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі; 3) юридична обов'язковість управлінських актів (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів, резолюцій тощо), невиконання яких розглядається як підстава для притягнення до адміністративної, дисциплінарної чи кримінальної відповідальності; г) законність та нормативна регламентованість адміністративно-правового забезпечення означає наявність конкретно визначеної у чинному законодавстві компетенції публічно-владних суб'єктів, а також підпорядкованість і вимогу відповідності змісту підзаконних актів положенням Конституції та законів України; д) суб'єкти адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду використовують диференційований функціональний підхід, що включає адміністративно-правові засоби переконання та примусу, засоби адміністративного судочинства та засоби безпосереднього, прямого і опосередкованого захисту суб'єктів господарювання у лісогосподарській галузі; є) система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України складається з таких рівнів-підсистем: 1) вищі державні органи, що здійснюють загальний (нормативно-правовий та політично-керівний) вплив на процес адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду – ВР України, Президент України, Уряд України; 2) ЦОВВ загальної компетенції з їх територіальними підрозділами, зокрема Мінекономіки; місцеві органи виконавчої влади – обласні та районні державні адміністрації, органи виконавчої влади АРК; 3) ЦОВВ спеціальної компетенції з їх територіальними підрозділами – Мінекоенерго, Держлісагентство; 4) органи і посадові особи регіонального та місцевого самоврядування – обласні ради; міські, селищні, сільські ради; міські, селищні, сільські голови; 5) органи, уповноважені складати протоколи

про адміністративні правопорушення, зокрема Національна поліція України; б) громадські інститути, законодавчо уповноважені на виконання публічних функцій; 7) адміністрація об'єктів лісового фонду, власники лісів, постійні лісокористувачі (корпоративний рівень адміністративно-правового забезпечення).

2.2. Компетенція суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні

Компетенція суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні безпосередньо відображає ту концептуальну роль, яка належить державі у адміністративно-правовому регулюванні вказаної предметної управлінської сфери.

У такому контексті слід відзначити, що питання про місце і роль держави (а відповідно, і окремих суб'єктів публічного адміністрування з певним обсягом компетенції. – Авт.) наразі залишається дискусійним.

При цьому спільною особливістю усіх доктринальних підходів є визнання ключової ролі публічної влади в охороні лісових ресурсів для загальних суспільних потреб [166, с. 197]. Крім того, як справедливо зазначає В. П. Непийвода, «роль держави в галузі лісового господарства...полягає у тому, щоб домогтися гармонійного розвитку екологічних, економічних та соціальних властивостей лісів» [166, с. 197–198].

Дослідження внутрішньої концептуальної сутності та юридичного змісту компетенції органів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду потребує, перш за все, ґрунтовного аналізу юридичної категорії «компетенція» та її співвідношення з близькими за значенням та змістом поняттями «функція» і «повноваження», адже від правильного трактування теоретико-методологічної парадигми компетенції органу публічної влади безпосередньо залежить визначення конкретних практичних напрямів реалізації державної лісової

політики на вищому, центральному та місцевому ієрархічно-управлінських рівнях [168, с. 92].

На думку Ю. С. Шемшученка, під терміном «повноваження» у широкому правовому сенсі слід розуміти «сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій» [169, с. 639], причому вказаний термін є «близьким за своїм значенням до терміна «компетенція» [169, с. 639], а «основними формами реалізації повноважень державними органами є прийняття ними нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів тощо), а посадовими особами – здійснення організаційно-розпорядчих дій» [170, с. 144].

Отже, з наведеного твердження можна зробити висновки: 1) конкретні повноваження того чи іншого державного органу спрямовані на виконання покладених на нього функцій держави відповідно до структурно-функціонального принципу розподілу влад у будь-якому сучасному демократичному суспільстві; 2) існує необхідність всебічного розкриття категорії «компетенція» як такої, що вбачається близькою чи навіть аналогічною до категорії «повноваження» як адміністративно-правового явища [168, с. 92].

При цьому «Новітній словник іноземних слів» надає декілька визначень поняття «компетенція»: 1) це коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; 2) це коло питань, у яких дана особа має знання, досвід [171, с. 133]. «Великий юридичний словник» формулює компетенцію як «сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування)» [172, с. 419]. В «Популярному юридичному енциклопедичному словнику» під компетенцією розуміється «сукупність предметів ведення, прав і обов'язків державного органу, посадової особи, громадської організації» [173, с. 325], яка визначається Конституцією, законами або іншими нормативними актами [173, с. 325].

На думку В. Б. Авер'янова, компетенція – це «сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо» [169, с. 373], а «основною формою реалізації...компетенції є видання...правових...актів» [169, с. 373].

Загалом, як зазначає Т. М. Бялкіна, у спеціальній літературі можна відзначити три основні позиції з питання про зміст компетенції [174, с. 81].

Перша з них відображає погляд, що компетенцію необхідно розглядати як сукупність владних повноважень. Так, С. С. Алексеев зауважував: «компетенція – це зміст та обсяг владних повноважень, які має орган влади або його посадова особа і які фіксуються у відповідному юридичному документі» [175, с. 41]. Таку позицію доцільно вважати вузьким підходом до визначення компетенції, а її недоліком є та обставина, що у такому разі складно визначити, в якій сфері суспільних відносин реалізуються ті чи інші повноваження, тобто не вказується предметна сфера діяльності відповідного державного органу чи посадової особи (якою, без сумнівів, виступає і досліджувана сфера використання й охорони лісового фонду) [168, с. 93].

Друга позиція впливає з розуміння компетенції як правової категорії, що містить у собі не тільки повноваження, але ще й предмети відання. Зокрема, на думку Б. М. Лазарева, компетенція «має два значення, що міцно увійшли до вжитку: а) коло питань, у яких дана особа або особи володіють пізнаннями (відають про що-небудь) та б) коло повноважень (прав та обов'язків відати про що-небудь)», а тому при визначенні компетенції органів управління важливо: своєчасно виявляти об'єктивну потребу у тій чи іншій управлінській функції стосовно певних об'єктів; знаходити найкращі у конкретних умовах варіанти розподілу функцій між різними органами; закріплювати вказані варіанти шляхом видання відповідних правових актів, у результаті чого у відповідного органу виникає право та обов'язок виконувати певні управлінські функції стосовно відповідних об'єктів управління [176, с. 11].

Зважаючи на це трактування, одним з об'єктів компетенції органів публічного адміністрування є сфера використання й охорони лісового фонду з метою адміністративно-правового забезпечення нормального порядку галузевого публічного (насамперед, державного) управління. Водночас існує вузьке визначення категорії «державне управління», що означає самостійний вид державної діяльності, яка має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі щоденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [177, с. 261]. Тобто в цьому разі йдеться про функціонування лише системи органів державної виконавчої влади [168, с. 94].

Третю позицію характеризує теза про включення додаткових елементів до конструкції компетенції, окрім предметів відання, прав, обов'язків суб'єкта компетенції. Так, Ю. А. Тихомиров вважає, що компетенція складається з таких елементів: а) нормативно встановлених цілей; б) предметів відання як юридично визначені сфери та об'єкти взаємодії; в) владних повноважень як гарантованої законом міри прийняття рішень та виконання дій, а крім того – ще й відповідальності за їх невиконання. Цікаво, що з приводу цілей Ю. А. Тихомиров висловлюється таким чином: «встановлені цілі означають спосіб тривалої нормативної орієнтації суб'єктів права та стали діяльність з досягнення цих цілей. У широкому значенні маються на увазі публічні функції, без виконання яких суспільство і держава не можуть забезпечити життєдіяльність і своє існування. Це – політичні, економічні, соціальні, екологічні та міжнародні функції...» [178, с. 24].

Натомість, А. Ю. Якімов стверджує, що компетенція – це сукупність функцій органу, його прав, обов'язків, основних форм та методів роботи [179, с. 104], а іноді до структурного складу компетенції включають ще й відповідальність [180, с. 223]. В. М. Манохін розкриває поняття управління через аналіз функцій управління, визначаючи компетенцію як «сукупність функцій органа, його прав та обов'язків, основних форм та методів роботи» [181, с. 56]. Особливою є точка зору Ю. Г. Басіна, відповідно до якої під компетенцією слід розуміти «передумову правоволодіння, що

реалізується через суб'єктивні права. З цієї точки зору вона однорідна до правоздатності» [182, с. 45].

Узагальнене визначення компетенції спробувала сформулювати Т. М. Бялкіна, відповідно до якого «найбільш оптимальним підходом до змісту компетенції як категорії публічного права, що являє собою правовий засіб розподілу управлінської праці, визначення обсягу публічних справ кожного суб'єкта управління, зміст якої потребує чіткого нормативно-правового закріплення, є включення до її складу предметів відання, тобто певних сфер (галузей) суспільного життя, а також повноважень, тобто міри можливої і необхідної поведінки суб'єктів публічного управління в рамках даних предметів відання» [174, с. 82].

Крім того, вказана авторка наводить три основних висновки щодо юридичного змісту компетенції з позицій публічного права (а отже, зокрема, і конституційного). По-перше, сутність компетенції як правової категорії проявляється в управлінській діяльності суб'єктів публічної влади, тобто вона є правовим засобом, що дозволяє визначити роль і місце конкретного суб'єкта в управлінському процесі шляхом законодавчого закріплення за ним певного обсягу публічних справ. По-друге, елементами компетенції як категорії публічного права є предмети відання, що дозволяють визначити сферу управлінської діяльності суб'єктів публічної влади, а також повноваження, що виступають як міра можливої та необхідної поведінки вказаних суб'єктів у цих сферах. Включення до складу компетенції інших елементів не відповідає основним теоретичним положенням про сутність управлінського процесу, який характеризується наявністю цілей, функцій, завдань, а компетенція у цьому логічному ряді виступає у ролі засобу досягнення вказаних параметрів управлінської діяльності. По-третє, необхідним є законодавче закріплення поняття «компетенція» з регламентацією її основних елементів в цілях усунення існуючих різночитань у її вживанні [174, с. 82; 183, с. 75].

Слід зазначити, що навіть попередній аналіз наведених доктринальних визначень свідчить про різний підхід фахівців до розуміння цього складного правового феномену. По-перше, привертає увагу розходження позицій щодо суб'єктного складу (органи міжнародної організації, державні органи, органи

управління, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадські організації). По-друге, заслуговує на увагу різне наповнення об'єктного складу компетенції (сукупність юридично встановлених повноважень; сукупність повноважень, прав і обов'язків; сукупність предметів ведення, прав і обов'язків). Подібна ситуація актуалізує необхідність систематичного аналізу поняття компетенції як сукупності певних повноважень з метою правильного розуміння обсягу, характеру та допустимих меж практичної діяльності інститутів публічного адміністрування щодо забезпечення реалізації функції використання й охорони лісового фонду [168, с. 95].

Отже, у загальному юридичному трактуванні термін «компетенція» відносно будь-якого органу публічної влади означає сукупність його конкретних функцій та повноважень, регламентованих нормативно, і в цьому розумінні є синонімічним до терміну «функції» та «повноваження» (у множині) на відміну від одного окремого повноваження або функції (в однині), що само по собі у жодному разі не може складати комплексну правову категорію «компетенція», причому визначений адміністративно-правовими нормами обсяг повноважень надається публічній інституції у чітко визначених законодавчо сферах суспільних відносин з безпосередньою метою здійснення тієї чи іншої функції держави у структурно-функціональному розподілі влади [168, с. 95].

При цьому термін «функція» (від лат. *function* – виконання, здійснення) як ключовий елемент структурно-функціонального спрямування компетенції органу публічної влади було введено Г. Лейбніцем як «відношення двох об'єктів, у якому зміні одного відповідає зміна іншого» [184, с. 526]; «зовнішній прояв якостей якого-небудь об'єкта у даній системі відносин» [184, с. 527]. В юридичній літературі вказаний термін набув іншого значення, загальним визначенням якого є «обов'язок, коло діяльності; призначення, роль» [185, с. 556]. Отже, доцільно припустити, що функція відображає загальне призначення того чи іншого інституту публічного адміністрування, і у практично-праксеологічній площині розкривається через конкретні повноваження, нормативно надані такому органу, а тому означені адміністративно-правові категорії є взаємозалежними та не можуть мати

об'єктивного змісту поза одна одної, у сукупності складаючи компетенцію того чи іншого органу публічної влади у сфері забезпечення використання й охорони лісового фонду як системне, комплексне, цілісне явище.

Зважаючи на теоретико-методологічне розуміння категорії «функції» як невід'ємного складового елементу компетенції суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду, доцільно виокремити такі групи функцій: а) функції з формування законодавства та галузевої політики (правотворчі функції); б) функції з реалізації державної лісової політики та державного контролю (правозастосовні і контролюючі функції); в) функції держави як власника лісів (лісогосподарські функції); г) функції із забезпечення потреб лісогосподарської галузі (патронатні функції) [168, с. 95].

До правотворчих функцій суб'єктів публічного адміністрування можна віднести: створення лісового законодавства як нормативно-правової основи публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду; розробку державної лісової політики та її узгодження з державною політикою в інших галузях; залучення громадських інституцій до процесу правотворчості у лісовій сфері [168, с. 95].

Метою правозастосовних і контролюючих функцій суб'єктів публічного адміністрування є забезпечення дотримання власниками, постійними лісокористувачами та іншими суб'єктами господарювання чинних правових норм, тобто вказані функції мають внутрішню адміністративно-правову (підзаконну) природу, і саме за цією ознакою доцільним вбачається їх об'єднання до єдиної класифікаційної групи [168, с. 96].

Лісогосподарські функції держави як власника лісового фонду розкриваються через: 1) розвиток та збереження екологічних і соціальних функцій державних лісів, а також отримання певного прибутку зі спеціального користування лісовими ресурсами; 2) дотримання принципів сталого розвитку лісового господарства під час комерційної діяльності.

Зміст патронатної (забезпечувальної, допоміжної) функції складають: наукова робота й професійна лісогосподарська освіта; статистика, лісовпорядкування й

планування; консультативні послуги; протипожежний і фіто санітарний контроль; контроль якості насіння й садивного матеріалу [168, с. 96].

Враховуючи наведені функції, можна визначити дві моделі адміністративно-правового забезпечення суб'єктами публічної влади використання й охорони лісового фонду залежно від конкретної форми впливу на лісогосподарську галузь публічного управління [168, с. 96].

По-перше, це функції і повноваження, що випливають зі статусу держави як власника лісових ресурсів (господарський аспект компетенції).

По-друге, це реалізація моделі публічно-владного суб'єкта, за якої лісовий фонд є адміністративно керованим об'єктом (адміністративний аспект компетенції) [168, с. 96].

При цьому друга група функцій і повноважень, яка, зважаючи на адміністративно-правову спрямованість даного дослідження, викликає найбільший інтерес, умовно також поділяється на дві підгрупи, що уособлюють два різні концептуальні підходи до публічного управління – командно-адміністративний (регулятивний) підхід, що покладається на прямі адміністративні приписи, та адміністративний (бюрократичний) контроль, що обмежується повноваженнями з контролю і нагляду у сфері використання й охорони лісового фонду.

Зауважимо, що основним недоліком регулятивного підходу є стимулювання бажаної поведінки не шляхом економічного заохочування, а загрозою накладення санкцій (притягнення до юридичної відповідальності), що водночас не дозволяє належним чином надати переваги власникам й лісокористувачам, рівень діяльності яких перевищує встановлений у нормативно-правових актах мінімум [186, с. 128].

Натомість, як справедливо зазначає В. П. Непийвода, «суть ринкових стосунків полягає у тому, що вдосконалення виробництва належно винагороджувано, а тому увага суб'єкта постійно зосереджена на пошуку нових способів удосконалювання. Тому інший шлях здійснити владні повноваження полягає в намаганні узгодити економічні спонуки з публічними інтересами (в цьому разі інтереси зводяться до належного господарювання в лісах та вжитку лісових ресурсів). Звідси випливає – аби успішно здійснювати владні повноваження, принципово важливо з'ясувати, що

слід полишити на саморегулювання ринкових сил, а що підлягає прямому адміністративному регулюванню» [166, с. 199].

Отже, функції держави та відповідну компетенцію суб'єктів публічного адміністрування необхідно відрізнити від функцій приватного сектора, що доцільно чітко відокремлювати і на рівні нормативно-правових актів, водночас враховуючи і ту обставину, що в Україні держава залишається найбільшим власником лісів, а тому у багатьох випадках поєднує реалізацію господарських та адміністративних функцій щодо об'єктів лісового фонду.

Основним кодифікованим законодавчим актом, що встановлює межі та обсяг компетенції суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду як в частині їх господарських, так і адміністративних повноважень, є ЛК України, розділ III якого «Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин» переважно складається з правовстановлюючих норм інституціонального характеру.

Відповідно до ст. 26 ЛК України: 1) визначає засади державної політики у сфері лісових відносин; 2) приймає закони щодо регулювання відносин у цій сфері; 3) затверджує загальнодержавні програми з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 4) вирішує інші питання у сфері лісових відносин відповідно до Конституції України [5].

Отже, компетенція ВР України у сфері використання й охорони лісового фонду є правотворчою, що означає ключове місце парламенту саме у формуванні якісної та ефективної джерельної бази адміністративно-правового забезпечення лісових відносин.

Згідно зі ст. 27 ЛК України Кабінет Міністрів України реалізує в межах своєї компетенції як вищого органу виконавчої влади такі повноваження: 1) забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісових відносин; 2) спрямовує та координує діяльність органів виконавчої влади щодо організації охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 3) забезпечує розроблення та виконання загальнодержавних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 4) затверджує державні програми з охорони, захисту, використання та відтворення

лісів; 5) передає у власність, надає у постійне користування для нелісогосподарських потреб земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності; 6) приймає рішення про обмеження або тимчасове припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними природоохоронного та лісового законодавства; 7) вирішує інші питання у сфері лісових відносин відповідно до Конституції України та закону [5].

На основі підзаконних нормативно-правових актів, що ухвалюються Урядом України, безпосереднє керівництво сферою лісових відносин здійснює ЦОВВ, що забезпечує формування державної лісової політики, яким з 2019 р. є Мінекоенерго. Відповідно до ст. 28, 29 ЛК України цей орган: 1) визначає пріоритетні напрями та стратегію розвитку у сфері лісових відносин; 2) забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин; 3) розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 4) забезпечує нормативно-правове регулювання з ведення лісового господарства; 5) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України; 6) забезпечує формування державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; 7) здійснює державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; 8) координує здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 9) бере участь у розробленні загальнодержавних, державних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 10) затверджує в установленому порядку нормативи використання лісових ресурсів; 11) погоджує нормативно-правові акти з ведення лісового господарства; 12) організовує здійснення оцінки впливу на довкілля щодо впливу промислових та інших об'єктів, хімічних речовин на ліси, затверджує переліки пестицидів, дозволених для застосування в лісах, установлює регламенти їх застосування [5].

Отже, ВР України та Уряд України за своїм інституціональним статусом є вищими державними органами загальної компетенції, основним завданням яких у сфері використання й охорони лісового фонду є, відповідно, розробка, затвердження та забезпечення реалізації державної лісової політики.

Водночас спеціальну компетенцію у сфері використання й охорони лісового фонду реалізує Держлісагентство як ЦОВВ, що відповідно до п. 4 Положення про Держлісагентство [88], розробленого на розвиток і деталізацію ст. 28-1 ЛК України, здійснює такі групи повноважень: щодо вдосконалення законодавства, у сфері міжнародного співробітництва, управлінські, організаційні, щодо обліку ресурсів та ведення кадастрів, у сфері охорони та захисту лісів, щодо видачі дозвільних документів та паспортів, щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення [5].

Отже, аналіз чинних повноважень Мінекоенерго як ЦОВВ, відповідального за формування державної лісової та екологічної політики, а також Держлісагентства як ЦОВВ, що безпосередньо реалізує державну лісову політику, дають змогу зробити висновок про створення в Україні новітньої інституціонально-функціональної моделі державного управління у сфері використання й охорони лісового фонду на центральному рівні виконавчої влади, ключовою ознакою якої є комплексне поєднання лісогосподарських та екологічних функцій в межах єдиного ЦОВВ, що формує відповідну державну політику і координує ЦОВВ, який її адміністративно реалізує на індивідуальному рівні конкретних лісових правовідносин.

Такий підхід вбачається цілком виправданим, адже сучасна лісова політика має поєднувати екологічні, соціальні та економічні аспекти лісокористування, причому домінантним завданням суб'єктів публічного адміністрування є забезпечення екологічної безпеки та рівноваги шляхом додержання раціонального використання й належного відтворення лісових ресурсів.

Водночас важливим напрямом публічного адміністрування, без якого неможливо здійснювати ефективну державну лісову політику, є державний контроль і нагляд у сфері лісових відносин.

Контрольно-наглядові функції відповідно до встановленого чинним законодавством структурно-функціонального розподілу повноважень покладені на Державну екологічну інспекцію [187]. На вказаний орган в частині контролю й нагляду за використанням лісового фонду згідно зі ст. 29-2 Положення про Державну екологічну інспекцію України покладені такі повноваження: 1) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 2) розгляд справ про адміністративні правопорушення; 3) обмеження чи призупинення (тимчасово) в установленому порядку діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо вона здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів; 4) застосування у випадках, передбачених законом, економічних санкцій до підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, громадян за порушення вимог законодавства, подання позовів до суду про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення; 5) вирішення інших питань, визначених законом та покладених на нього актами Президента України (зазначене повноваження вказує на важливу роль глави держави як суб'єкта правотворчості у сфері екологічного контролю і нагляду, зважаючи на окреме посилення на його нормативно-правові акти, основною джерельною формою яких є укази. – Авт.) [187].

Якщо розглядати місцевий (регіональний і локальний) рівень публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісових ресурсів, перш за все необхідно проаналізувати повноваження місцевих органів публічної влади.

Так, стаття 30 ЛК України об'єднує повноваження регіональних рад як представницьких правотворчих органів, що шляхом формування відповідних регулюючих актів забезпечують як загальні державні (суспільні), так і спільні інтереси множини територіальних громад. Відповідно до положень зазначеної статті, Верховна Рада АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні ради у сфері лісових відносин у межах своїх повноважень на відповідній території: 1) забезпечують реалізацію державної політики у сфері лісових відносин;

2) забезпечують виконання загальнодержавних і державних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів і затверджують регіональні (місцеві) програми з цих питань; 3) передають у власність, надають у постійне користування земельні лісові ділянки на землях спільної власності відповідних територіальних громад, власності територіальних громад міст Києва і Севастополя та припиняють права користування ними; 4) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок на землях спільної власності відповідних територіальних громад, власності територіальних громад міст Києва і Севастополя та припиняють права користування ними; 5) погоджують ліміт використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісових користувань; 6) погоджують максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо; 7) встановлюють порядок використання коштів, що виділяються з відповідного місцевого бюджету на ведення лісового господарства; 8) вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону [5].

Зі свого боку ст. 31 і 32 ЛК України встановлюють повноваження місцевих органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 31 ЛК України Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у сфері лісових відносин у межах своїх повноважень на їх території: 1) забезпечують реалізацію державної політики у сфері лісових відносин; 2) беруть участь у розробленні та забезпеченні виконання регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 3) здійснюють контроль за додержанням законодавства у сфері лісових відносин; 4) передають у власність, надають у постійне користування для ведення лісового господарства земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності, на відповідній території; 5) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок, що перебувають у державній власності, на відповідній території, а також у межах міст обласного та республіканського (АРК) значення; 6) обмежують або тимчасово припиняють діяльність підприємств, установ та організацій у разі порушення ними лісового законодавства в порядку,

передбаченому законодавством; 7) забезпечують здійснення заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні та інші технічні засоби та обладнання, забороняють відвідування лісів населенням і в'їзд до них транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки в порядку, передбаченому законодавством; 8) встановлюють ліміт використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісових користувань; 9) встановлюють максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо; 10) вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону [5].

Водночас районні державні адміністрації у сфері лісових відносин на їх території: 1) забезпечують реалізацію державної політики у сфері лісових відносин; 2) беруть участь у розробленні та забезпеченні виконання регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 3) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок, що перебувають у державній власності, у межах сіл, селищ, міст районного значення; 4) беруть участь у здійсненні заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні й інші технічні засоби та обладнання; 5) вносять у встановленому порядку пропозиції про обмеження або тимчасове припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними лісового законодавства; 6) вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону [5].

Нарешті, особливим різновидом публічного адміністрування є місцеве самоврядування, яке слід принципово відрізнити від державного управління, адже воно здійснюється недержавною муніципальною владою в територіальних межах та з метою забезпечення життєво важливих інтересів локального соціуму – територіальної громади.

У цьому контексті слід погодитися з Л. А. Веліховим, який визначив чотири основні відмінності ОМС від органів державної влади: а) самоврядування на відміну

від державної влади є підзаконною владою, що діє виключно в межах і на підставі законів, прийнятих органами державної влади; б) самоврядування можливе лише тоді, коли суворо визначена частина громадських справ, якими воно займається (предмети його ведення); в) для реалізації повноважень з цих предметів ведення місцеве самоврядування повинне мати власні ресурси у вигляді самостійного бюджету і комунальної власності; г) місцева влада вимагає обов'язкової наявності представництва населення, тобто вона є виборною [188, с. 34].

Інакше кажучи, як слушно зазначають М. О. Баймуратов і Є. А. Василькова, «всі вищезгадані моменти ще раз вказують, з одного боку, на громадський характер місцевого самоврядування, а з іншого – на нерозривний зв'язок місцевого самоврядування з державною владою» [189, с. 178]. Саме тому у цьому дослідженні систему суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду пропонується розглядати як єдиний цілісний інституціонально-функціональний комплекс.

Згідно зі ст. 32 ЛК України, сільські, селищні, міські ради у сфері лісових відносин на відповідній території: 1) передають у власність, надають у постійне користування земельні лісові ділянки, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними; 2) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними; 3) беруть участь у здійсненні заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні й інші технічні засоби та обладнання; 4) організовують благоустрій лісових ділянок і культурно-побутове обслуговування відпочиваючих у лісах, що використовуються для цих цілей; 5) встановлюють порядок використання коштів, що виділяються з місцевого бюджету на ведення лісового господарства; б) вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону [5].

Вбачається, що недолік цитованої статті та Розділу III ЛК України загалом полягає у відсутності нормативних положень, що встановлюють повноваження

міських, селищних, сільських голів, обмежуючись лише відповідним комплексом повноважень місцевих (міських, селищних, сільських) рад. Утім доцільно визначити окремою статтею такі повноваження місцевих голів, як внесення на розгляд відповідних місцевих рад питань, зазначених у ст. 32 ЛК України із «дзеркальним» обов'язком ради щодо включення до порядку денного та невідкладного розгляду таких питань, а також закріпити за міськими, селищними, спілковими головами право внесення кадрових подань на керівників відповідних комунальних підприємств та організацій, що створені у сфері лісових відносин. Запропоновані зміни мають сприяти підвищенню особистої відповідальності конкретної посадової особи (у даному випадку місцевого голови) за раціональне використання лісових ресурсів та проведення належної кадрової політики у окресленій площині життєдіяльності територіальної громади.

Крім системи власне суб'єктів публічного адміністрування, у сучасних умовах екологізації лісових відносин та лісового права, важливе значення має діяльність громадських інститутів, наділених певними публічно-владними (перш за все – контрольючо-наглядними) повноваженнями.

Слід відзначити, що інтереси громадськості охоплюють, насамперед, такі питання, як охорона і раціональне використання лісових ресурсів, промисловий розвиток, історія й відвідування визначних місць, активний відпочинок, використання нетоварних цінностей лісів, наукове дослідження [190, с. 81]. Тобто роль громадських інститутів концептуально характеризується екологічною, рекреаційною та освітньо-науковою спрямованістю їх функціональної діяльності.

Отже, у результаті проведеного комплексного дослідження компетенції суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні зроблено такі висновки: 1) доцільно виокремити групи функцій органів публічної влади у сфері використання й охорони лісового фонду: а) функції з формування законодавства та галузевої політики (правотворчі функції); б) функції з реалізації державної лісової політики та державного контролю (правозастосовні і контролюючі функції); в) функції держави як власника лісів (лісогосподарські функції); г) функції із забезпечення потреб лісогосподарської галузі (патронатні

функції); 2) зважаючи на вказані функції, можна визначити дві функціональні моделі адміністративно-правового забезпечення суб'єктами публічної влади використання й охорони лісового фонду залежно від конкретної форми впливу на лісгосподарську галузь публічного управління: функції та повноваження, що випливають зі статусу держави як власника лісових ресурсів (господарський аспект компетенції); б) реалізація моделі публічно-владного суб'єкта, за якої лісовий фонд є адміністративно керованим об'єктом (адміністративний аспект компетенції), при цьому дана група поділяється на дві підгрупи, що уособлюють два різні концептуальні підходи до публічного управління – командно-адміністративний (регулятивний) підхід, що покладається на прямі адміністративні приписи, та адміністративний (бюрократичний) контроль, що обмежується повноваженнями з контролю і нагляду в сфері використання й охорони лісового фонду; 3) аналіз чинних повноважень Мінекоенерго як ЦОВВ, відповідального за формування державної лісової та екологічної політики, а також Держлісагентства як ЦОВВ, що безпосередньо реалізує державну лісову політику, дають змогу зробити висновок про створення в Україні новітньої інституціонально-функціональної моделі державного управління у сфері використання й охорони лісового фонду на центральному рівні виконавчої влади, ключовою ознакою якої є комплексне поєднання лісгосподарських та екологічних функцій в межах єдиного ЦОВВ, що формує відповідну державну політику і координує ЦОВВ, який її адміністративно реалізує на індивідуальному рівні конкретних лісових правовідносин; 4) було б доцільно визначити окремою статтею такі повноваження місцевих голів, як внесення на розгляд відповідних місцевих рад питань, означених у ст. 32 із «дзеркальним» обов'язком ради щодо включення до порядку денного та невідкладного розгляду таких питань, а також закріпити за міськими, селищними, спілковими головами право внесення кадрових подань на керівників відповідних комунальних підприємств та організацій, що створені у сфері лісових відносин. Зазначені зміни, за нашим переконанням, сприятимуть підвищенню особистої відповідальності конкретної посадової особи за раціональне використання лісових ресурсів та проведення належної кадрової політики у вказаній площині життєдіяльності

територіальної громади; 5) компетенційна роль громадських інститутів концептуально характеризується іманентною екологічною, рекреаційною та освітньо-науковою спрямованістю їх функціональної діяльності.

2.3. Форми адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні

Становлення України як незалежної соціальної демократичної держави передбачає, серед іншого, зміну парадигми у відносинах між державою і людиною. Курс на європейську інтеграцію визначає орієнтиром правові стандарти, що діють в ЄС. Вагомого значення в Україні починають набувати галузі, що досі не перебували у фокусі владно-управлінських новацій та не мали відповідного часу нормативно-правового забезпечення. Серед таких галузей можна виокремити лісову.

«Проблемний» характер останньої зумовлений тим, що ліси України є її національним багатством та за своїм призначенням і місцерозташуванням виконують важливі функції та виступають джерелом задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах [5]. Разом із цим, адміністративно-правове забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні й досі проявляється у формах, що не повною мірою відповідають вимогам сьогодення і не можуть вважатися достатньо ефективними порівняно з передовим світовим досвідом.

Впровадження корінних перетворень у суспільстві потребує ретельного перегляду основних форм та методів діяльності органів публічної адміністрації. У лісовій галузі таких змін потребує функціонування Держлісагентства, як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Урядом України через Міністра енергетики та захисту довкілля, і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства.

Впровадження якісних перетворень, насамперед, має стосуватися організації діяльності Держлісагентства, що повинно бути перетворене на функціонуючу за стандартами ЄС державну інституцію. Відповідно, проблематику цього підрозділу

дослідження пропонується розкрити через функціонування Держлісагентства як основного репрезентанта форм адміністративного-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні.

Ліс є національним багатством, проте нераціональні заходи щодо його охорони і використання призводять до поступового знищення цього ресурсу.

Зазначимо, що за інформацією Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, станом на грудень 2018 року на півночі опаленні (тобто на опаленні дровами) в Україні працювало 541 закладів дошкільної освіти та 1116 середньої [191].

Наведені проблеми із впровадженням сучасних опалювальних технологій, інші кризові тенденції й соціальні негаразди, в тому числі низький соціально-економічний рівень життя в Україні, загалом негативно позначаються на всіх соціальних верствах населення та лісовій галузі держави. Передусім, такі негативні фактори впливають на акселерацію вчинення правопорушень, що стосуються використання і охорони лісових ресурсів.

Тому доцільно навести думку Б. О. Логвиненка щодо існування певного зв'язку між проблематикою форм і методів публічного адміністрування та кількістю проявів реальних правопорушень. На думку науковця, цей зв'язок носить прямий характер. Чим більш якісними та нормативно-визначеними і закріпленими будуть можливі прояви форм та методів, тим меншою буде кількість правопорушень [192, с. 149].

Реформування публічно-управлінської діяльності передбачає широке, багатоаспектне вдосконалення адміністративної діяльності Держлісагентства і, насамперед, форм та методів його діяльності, як головного суб'єкта владних повноважень у цій сфері.

Зауважимо, що адміністративна діяльність Держлісагентства, яка передбачає здійснення цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на його об'єкт, втілюється у відповідних формах. При цьому варто погодитись із твердженням, що належне наукове вирішення проблем, пов'язаних із формами управлінської діяльності, набуває все більшого значення, оскільки ефективність публічного управління обумовлюється не лише ефективним поєднанням управлінських методів з

урахуванням особливостей об'єкта управлінського впливу, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності. Існує пряма залежність між станом наукового опрацювання проблем, пов'язаних із формами діяльності органів публічної влади та процесом безпосередньої реалізації державної політики як загалом, так і в окремих її сферах. Тому проблема удосконалення форм управлінської діяльності не може бути вирішена без ґрунтовного, всебічного її дослідження, особливостей застосування та правового забезпечення з урахуванням специфіки кожної сфери публічного управління [193, с. 117].

З огляду на значущість адміністративної діяльності Держлісагентства для створення належних умов з ефективною реалізацією державної політики у сфері лісового та мисливського господарства, одним з напрямків створення професійного та ефективного органу виконавчої влади є вдосконалення форм діяльності вказаного агентства та його посадових осіб. Беззаперечним є той факт, що своєчасне та адекватне підвищення дієвості форм, які використовує Держлісагенство, сприятиме успішному виконанню поставлених перед ним завдань і реалізації функцій.

У найбільш загальному науковому змісті «форма» (від лат. *forma*) являє собою зовнішній вираз, контури предмета, зовнішній вираз його сутності [194, с. 1417]. У теорії управління форма діяльності є зовнішнім виявом конкретних дій, які здійснюються певними суб'єктами для реалізації поставлених перед ними завдань [195, с. 121–122].

Для більш глибокого та змістовного з'ясування сутності поняття «форма» Д. В. Приймаченко вважає за потрібне звернутись до довідкової літератури, огляд якої свідчить про багатозначність цього поняття. У загальнонауковому обігу форма найчастіше пов'язується з поняттям змісту, наприклад: форма – це будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту, або зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом. Відома точка зору, згідно з якою форма визначається як «внутрішня організація змісту». Досить часто при визначенні форми або не вказують на вид організації змісту, а під нею розуміють «спосіб існування і вираження змісту», або, навпаки, акцентують увагу на тому, що форма пов'язана зі

змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [193, с. 243].

Під формами також розуміється зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються публічною адміністрацією для реалізації поставлених перед ними завдань, виділяючи чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних адміністративних актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [196, с. 122].

І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв визначають форму будь-якого явища як спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійку визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структуру змісту [197, с. 103].

Автори повного курсу з адміністративного права України наголошують, що більшість учених відносять до інструментів публічного адміністрування форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації. При цьому форми публічного адміністрування поділяються на: видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних угод; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [198, с. 144].

На думку В. Б. Авер'янова, формами державного управління є відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [199, с. 277]. Водночас О. М. Бандурка пропонує розуміти форми у розрізі адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, як однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, за допомогою яких вони забезпечують громадський порядок, безпеку і ведуть боротьбу зі злочинністю [200, с. 8–25].

Узагальнення наукових позицій щодо форм дозволяє виокремити дихотомію наукових підходів щодо їх сутності, яка насамперед полягає у тому, що наведені форми виступають засобами реалізації публічних повноважень (адміністративної діяльності), а з іншого – засновані на нормативно-правових актах конкретними

проявами владно управлінської діяльності.

Зважаючи на вказане, адміністративно-правове забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні має бути розкрито в дуалізмі, але не тотожності форм його «використання» та «охорони». Неоднорідність лінгвістичного тлумачення категорій «використання» та «охорона» обумовлює диференціацію форм, що кореспондують із наведеними категоріями та методами діяльності під час публічного управління сферою лісових ресурсів.

Авторська думка підкріплюється позицією Р. А. Калюжного, який, досліджуючи організаційно-правове забезпечення безпеки польотів на авіаційному транспорті, робить висновок, що традиційний підхід щодо розподілу форм адміністративної діяльності, залежно від породжуваних ними наслідків, на правові та неправові, властивий і формам забезпечення безпеки польотів. Таке забезпечення здійснюється у правотворчій, правозастосовній та контрольно-наглядовій формах, де остання знаходить своє виявлення у контрольно-наглядовій діяльності і дає можливість своєчасно виявляти причини порушень, виправляти стан справ у запрограмованому процесі [201, с. 37].

Екстраполюючи викладену наукову позицію на предмет нашого дослідження, можна дійти тотожних висновків про кореспондування форм адміністративної діяльності із формами нормативно-правового забезпечення.

Неоднорідність завдань, що покладаються на органи публічної влади обумовлює неоднорідність форм, що застосовуються у їх практичній діяльності. Наслідком цього є те, що сьогодні серед фахівців з адміністративного права відсутній єдиний підхід до розуміння форм управлінської (адміністративної) діяльності, точніше того, які саме форми слід до неї відносити. Утім, як правові, так і неправові форми діяльності врегульовані переважно нормами адміністративного права та закріплені на законодавчому й підзаконному рівнях. Отже, у своїй діяльності щодо використання та охорони лісового фонду Держлісагенство має застосовувати лише ті з форм, що належать до лісової галузі та легітимізовані національним адміністративно-правовим масивом.

Таким чином, залежно від характеру, змісту та юридичних наслідків застосування, форми публічного управління поділяють на правові та неправові. Йдеться про публічність форм з огляду на те, що публічне регулювання та управління у сфері лісових відносин стосується не лише державних органів, а й органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що використання комплексу форм або окремих із них у діяльності Держлісагентства (його посадових осіб) та інших суб'єктів владних повноважень у сфері лісового господарства, обов'язково має ґрунтуватися на пріоритеті прав і свобод людини, доцільності застосування та передбачуваній ефективності вибору таких форм.

І. С. Гриценко зауважує, що протягом розвитку вітчизняних інститутів адміністративного права на увагу мають заслуговувати саме правові форми [202, с. 11]. Слід не погодитися з наведеною точкою зору, адже як правові, так і неправові форми є важливими для «повноцінного» функціонування суб'єкта владних повноважень. В контексті цього дослідження правовій формі «винесення постанови в справі про адміністративне правопорушення» у сфері лісового господарства передують низка організаційних форм діяльності, що аж ніяк не принижує їхнього значення. Навпаки, форми наслідують одна іншу і часто є взаємозалежними. Отже, важливим є не характер форм, а оптимальна ефективність їхнього взаємозв'язку для досягнення управлінської мети.

Поширеною у науці адміністративного права є позиція, згідно з якою до правових форм належать: а) видання управлінських актів; б) вчинення інших юридично значущих управлінських дій; в) укладання адміністративно-правових договорів. Натомість, до неправових форм належать: а) здійснення організаційних заходів; б) матеріально-технічні операції. Останні мають допоміжне, обслуговуюче призначення [203, с. 64].

Більш розширено зазначену класифікацію розглядає С. В. Ківалов, який включає до правових і неправових форм такі: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних актів управління; 3) укладання адміністративних договорів; 4) здійснення юридично-значимих дій (державна

реєстрація, ліцензування тощо); 5) проведення організаційних заходів; 6) здійснення матеріально-технічних операцій [204, с. 177–178]. З перерахованих перші чотири належать до правових форм, тоді як дві наступні – до неправових форм.

Проведений аналіз сутності форм публічного (державного) управління дає підстави дати визначення формам адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні у вузькому та широкому розумінні.

У вузькому розумінні під цими формами пропонується розуміти зовнішньо виражені, відокремлені за своїм змістом та правовим ефектом види адміністративної діяльності Держлісагентства спрямовані на ефективне виконання покладених на нього завдань і функцій з реалізації державної політики у сфері лісових відносин, забезпечення охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів в Україні.

У широкому розумінні формами адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду слід вважати відокремлені зовнішні прояви діяльності уповноважених на те суб'єктів щодо упорядкування, охорони, реалізації та розвитку суспільних відносин у сфері лісового фонду за допомогою адміністративно-правових норм.

Розглядаючи правові форми, необхідно вказати, що більшість вітчизняних вчених – фахівців з адміністративного права, відносить до них: а) видання правових актів управління (нормативного та індивідуального характеру); б) укладання адміністративних договорів (угод); в) вчинення інших юридично значущих дій [193, с. 278].

До правових форм В. Б. Авер'янов відносив такі дії як видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Зазначені форми є юридичними діями, які можуть породжувати, змінювати і припиняти адміністративно-правові відносини [205, с. 274].

Подібну позицію відстоює А. М. Токар який вказує, що сьогодні, найбільш поширеною є класифікація правових форм управлінської діяльності, шляхом їх поділу на: видання нормативних актів управління, видання ненормативних

(індивідуальних) актів управління, укладання адміністративних договорів, здійснення інших юридично значущих дій [206, с. 187].

Цікавий підхід демонструють автори навчального посібника «Публічне адміністрування в Україні», розглядаючи форми діяльності як уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Фахівці виділяють декілька видів форм управлінської діяльності: нормативно-правові (становлення норм права), застосування норм права, організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади, позаапаратної організаційної діяльності, матеріально-технічного забезпечення [207, с. 276].

Існує класифікація правових форм діяльності органів виконавчої влади залежно від змісту, цілеспрямованості, способу вираження. За змістом правові форми здійснення виконавчої влади поділяються на правотворчі (правоустановчі) і правозастосовні [208, с. 344].

Варто наголосити, що незалежно від класифікації, оптимальне використання тих чи інших форм має сприяти формуванню ефективної моделі функціонування Держлісагенства щодо виконання покладених на нього завдань з використання та охорони лісових ресурсів в Україні.

Форми діяльності, що використовуються Держлісагенством досить різноманітні. Проте, таке розмаїття не свідчить про їх відокремлений характер та «свободу» посадових осіб при обранні виду реалізації владних повноважень. Усі форми адміністративного забезпечення прямо чи опосередковано регламентовані нормами галузевого лісового адміністративного законодавства України та є відповідними конкретним умовам життєвої ситуації при здійсненні функцій Держлісагенством.

Зважаючи на вказане, до правових форм адміністративного забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні відносяться дії, що породжують певні правові наслідки. Зокрема, до них належать: облік лісів, державного лісового

кадастру та моніторинг лісів, видача ліцензій відповідно до закону та прийняття рішення про віднесення лісів до відповідної категорії (ст. 28-1 ЛК України) [5].

Визначивши критерієм диференціації форм настання правового ефекту, нижче у призмі діяльності Держлісагенства буде розкрито такі форми: а) видання правових актів управління (нормативного та індивідуального характеру); б) укладання адміністративних договорів (угод); в) вчинення інших юридично значущих дій [193, с. 278].

За наведеною класифікацією, першим різновидом правових форм є видання правових актів управління. У таких актах можуть бути конкретизовані приписи органів вищого організаційного рівня, уточнені службові питання, встановлені правила службової етики та поведінки, посадові інструкції, вказівки, доручення.

У цьому аспекті, А. О. Кузнецов слушно вказує, що нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права, відображає волю уповноваженого суб'єкта права, є обов'язковим для виконання, має документальну форму закріплення, забезпечується у виконанні державою, у т.ч. примусовими засобами [209, с. 4].

Слід погодитись із тезою про те, що «*Acquis communautaire*» є зведенням законодавчих вимог ЄС, з якими повинні привести у відповідність свої правові системи країни-кандидати в члени ЄС, а також ті, хто планує вступ до цього об'єднання в майбутньому. Воно є корпусом прав і обов'язків, якими наділені всі держави-члени в межах ЄС. Цей корпус постійно розвивається і загалом охоплює: зміст, принципи і політичні цілі Договорів ЄС (так званого «первинного права»); законодавство, прийняте для впровадження Договорів, і судові рішення Суду юстиції; декларації і резолюції, прийняті ЄС; заходи щодо загальної зовнішньої політики і політики безпеки; заходи щодо правосуддя і внутрішніх справ; міжнародні угоди, укладені Співдружністю, а також державами-членами між собою щодо діяльності Союзу [210, с. 558]. Отже, Україна, як держава-претендент на членство у ЄС, має дотримуватися «*acquis communautaire*» ЄС у повноті його приписів і стандартів при здійсненні реформування національного законодавства.

Розглядаючи правові акти нормативного (регулюючого) характеру в діяльності Держлісагенства, звернемо увагу, що національне лісове законодавство не в повному обсязі здатне врегулювати відносини, які стосуються всіх аспектів використання та охорони лісового фонду в Україні, а тому правову основу такої діяльності складають підзаконні нормативно-правові акти Держлісагенства.

Зазначимо, що правотворча форма найбільш чітко репрезентує повноваження, що надані Держлісагентству для практичної реалізації функцій закріплених за цією службою щодо використання та охорони лісового фонду в Україні. Згідно з цим, Держлісагентство видає значну кількість актів нормативного характеру, багато з яких спрямовані на поліпшення його діяльності.

До першої умовно виділеної групи можна віднести акти, що стосуються організації діяльності Держлісагенства. Наприклад, постанова Уряду України «Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» від 08.10.2014 № 521 [211].

До другої умовної групи віднесено нормативні акти Держлісагенства, наприклад, наказ «Про додаткові заходи охорони видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України» від 20.01.2017 № 17. Вказаний наказ було прийнято з метою вдосконалення режиму збереження видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, на рівні, що відповідає екологічним, науковим та культурним вимогам, враховуючи економічні та рекреаційні потреби, відповідно до законів України «Про Червону книгу України», «Про природно-заповідний фонд України», Санітарних правил в лісах України, затверджених постановою Уряду України від 27.07.1995 № 555 (в редакції постанови Уряду України від 26.10.2016 № 756) [212].

Третя група об'єднує нормативні акти територіальних підрозділів Держлісагенства, наприклад, накази Волинського обласного управління лісового та мисливського господарства, що стосуються певних регулятивних питань.

Інший різновид правових актів – індивідуальні акти управління, – є достатньо поширеними в діяльності Держлісагенства. Вони складають четверту групу управлінських актів. Ці документи є основними видами актів, які видає

Держлісагенство під час практичного виконання покладених на нього завдань щодо використання та охорони лісового фонду. Вони розраховані на одноразове виконання і головне їх призначення полягає у застосуванні норм чинного адміністративного лісового законодавства до конкретних осіб. Наслідком видання таких актів є виникнення, зміна або припинення конкретних адміністративних правовідносин між Держлісагенством та фізичними і юридичними особами. Індивідуальні акти спрямовані на реалізацію диспозицій або санкцій правових, переважно адміністративних лісових норм.

Слід наголосити на письмовій формі видання відповідних актів, що з одного боку надає можливість чітко сформулювати зміст документів, полегшити контроль з боку вищих органів за ходом та законністю їх виконання, а з іншого – надає можливість зацікавленим особам (громадянам України, іноземцям) їх оскаржити у встановленому порядку.

Пропонуємо виокремити серед індивідуальних актів «процедурні» та «деліктні». Перші можуть стосуватися призначення на посаду, тобто акт застосовується до конкретної особи і має однократну силу. Наприклад, наказ Держлісагенства від 13.04.2016 № 185-к про призначення О. М. Кватирка на посаду начальника Волинського обласного управління лісового та мисливського господарства як такого, що обраний за конкурсом та пройшов спеціальну перевірку стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком [213].

Прикладами «деліктних» актів можуть бути акти про притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців Держлісагенства (внутрішнього спрямування) та про притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб (зовнішнього спрямування), які вчинили адміністративні правопорушення, віднесені до юрисдикції Держлісагенства.

Наступною правовою формою управлінської діяльності Держлісагенства є укладення адміністративних договорів. Сьогодні позиції науковців щодо сутності і змісту відповідних договорів є різними. М. А. Бояринцева зазначає, що зараз

видається можливим вказати лише специфічні ознаки такого виду договору:

- 1) предмет договору – публічні правовідносини у процесі реалізації певним суб'єктом владних управлінських функцій;
- 2) суб'єкти договору – один із суб'єктів наділених владними повноваженнями;
- 3) обов'язкова наявність адміністративної правосуб'єктності сторін;
- 4) мета договору – задоволення публічних інтересів [214, с. 90].

Нормативне визначення поняття адміністративного договору закріплено п. 16 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого, адміністративний договір визначається як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [215].

Також, в п. 8 Положення про Держлісагенство зазначено, що під час виконання покладених на нього завдань, воно взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Урядом України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами і організаціями [88]. Як правило, така взаємодія оформлюється саме у формі укладення адміністративних договорів. До них, наприклад, можна віднести Меморандум про співпрацю між Держлісагентством та «Прозорро», підписаний для консолідації зусиль, спрямованих

на співпрацю в частині розвитку ринку реалізації необробленої деревини шляхом побудови і впровадження прозорої системи реалізації електронних аукціонів [216].

Зазначимо, що у деяких державах місцеве населення залучається до ведення лісового господарства шляхом передачі ділянок державного лісу в оренду приватним особам, домогосподарствам та групам домогосподарств. Щоб така співпраця стала привабливою для потенційних орендарів, оренда має охоплювати значний період часу і чітко передбачати право на заготівлю деревини. Ця форма характерна для Киргизстану, хоча у Непалі, Шотландії та В'єтнамі також є випадки передачі лісових ділянок в оренду приватним особам або групі осіб з місцевої громади [217, с. 7]. Цілком можливо, що предмет такої угоди матиме форму саме адміністративного договору.

Третьою правовою формою діяльності Держлісагенства є здійснення інших юридично значущих дій, що у силу закону або іншого нормативного акту безпосередньо створюють новий юридичний стан, змінюють існуючі правовідносини або виступають як необхідна умова для настання зазначених правових наслідків незалежно від того були вони спрямовані на ці наслідки чи ні. Прикладами цих дій в діяльності Держлісагенства можуть бути: службове атестування, акредитація, видача певних дозволів, надання адміністративних послуг тощо.

Щодо останніх варто зупинитися докладніше, адже наведеному різновиду форм діяльності Держлісагенства надається все більше значення завдяки розвитку інституту адміністративних (публічних) послуг та електронного урядування в Україні.

Зазначимо, що головними принципами публічного адміністрування є: максимальна наближеність до потреб клієнта (громадянина), направленість дій управлінців на забезпечення належного сервісу, гнучкість та здатність до новаторських рішень у забезпеченні сервісних послуг. Відтак, завдання адміністрації полягає у створенні прозорості та доступності послуг, забезпеченні належного рівня підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні ринкових умов, орієнтованих на сервіс [218, с. 17–18].

Розглядаючи цю форму діяльності, доцільно відмітити цікаву позицію А. А. Іванищука, на переконання якого класичний перелік форм адміністративної діяльності не є повним. Провідною формою діяльності публічної адміністрації фахівець вважає саме надання адміністративних послуг [219, с. 206].

У застосуванні до системи органів внутрішніх справ, Л. Ю. Іванова вважає адміністративною послугою систему здійснення органами чи підрозділами Міністерства внутрішніх справ України комплексу різноманітних заходів правового та організаційного характеру, що забезпечують юридичне оформлення дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою [220, с. 242].

Не відхиляючи можливості застосувати наведене визначення в контексті нашого дослідження, зауважимо, що таке розуміння адміністративної послуги є занадто широким, адже не будь-які заяви (звернення) фізичних та юридичних осіб супроводжується комплексом заходів правового та організаційного характеру, щодо забезпечення юридичного оформлення дотримання їх прав, свобод і законних інтересів. Це стосується як правоохоронній сфері взагалі, так і лісового фонду зокрема. До того ж заяви (повідомлення) про вчинення адміністративних правопорушень у сфері лісового фонду ініціюють відповідне провадження, що ніяк не пов'язане із наданням адміністративних послуг.

Слід наголосити, що усвідомлення ролі адміністративних послуг в ринкових умовах сьогодення набуває невідкладного значення, зважаючи на те, що завдяки таким послугам можна запобігти вчиненню протиправних діянь у лісовій сфері, через вирішення проблем правомірним шляхом відповідно до закону.

Нагадаємо, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Зі свого боку суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади АРК, ОМС, їх посадові особи,

державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [221].

Як впливає із положень згаданого Закону, Держлісагенство як ЦОВВ, є надавачем адміністративних послуг. Загальна інформація про Держлісагенство, як надавача адміністративних послуг оприлюднена на відповідній сторінці Єдиного державного порталу адміністративних послуг [222].

Цікаво відміти, що ключовим відомчим актом щодо надання адміністративних послуг Держлісагенством є його наказ «Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Державним агентством лісових ресурсів України» від 25.02.2019 № 109 [223].

Варто звернути увагу на наявність організаційних недоліків стосовно надання адміністративних послуг Держлісагенством та підпорядкованих йому мисливських господарств (управлінь). За інформацією з офіційного Інтернет-ресурсу Держлісагенства до адміністративних послуг включено такі: а) видачу посвідчення мисливця; б) видачу дубліката посвідчення мисливця); в) видачу щорічної контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання; г) видачу дубліката щорічної контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання) [224].

Наведене підкріплюється розпорядженням Уряду України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державним агентством лісових ресурсів, його територіальними органами та республіканським комітетом Автономної Республіки Крим з лісового і мисливського господарства, та розміру плати за їх надання» від 06.06.2011 № 491-р [225], де зазначено аналогічний перелік адміністративних послуг.

З наведеного випливає, що Держлісагенство та підпорядковані йому територіальні органи не займаються питаннями надання адміністративних послуг щодо лісових ресурсів безпосередньо.

З іншого боку, на офіційних ресурсах обласних управлінь лісового та мисливського господарства розміщено інформацію про дещо відмінний перелік адміністративних послуг, які надаються відповідними територіальними органами.

Для прикладу на офіційному ресурсі Волинського обласного управління лісового та мисливського господарства до таких послуг віднесено: а) видачу дозволу на спеціальне використання лісових ресурсів; б) видачу сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій; в) видачу посвідчення мисливця та щорічна картка обліку добутої дичини і порушень правил полювання (або їх дублікатів); г) видачу дозволу на добування мисливських тварин (ліцензія) [226]. Тобто сервісні повноваження у сфері лісових ресурсів та лісоматеріалів включено до компетенції Держлісагентства. Останнє підтверджується наказом (розпорядженням) Волинського обласного управління лісового та мисливського господарства від 16.08.2011 № 105, яким закріплено Стандарт надання адміністративної послуги «Видача дозволу на спеціальне використання лісових ресурсів (лісорубний квиток)» [226].

Також відповідно до ч. 2 ст. 69 ЛК України «Спеціальний дозвіл на використання лісових ресурсів», спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства [5], тобто Держлісагентством.

Водночас процедура використання лісових ресурсів деталізована у Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженого розпорядженням Уряду України від 23.05.2007 № 761, лісорубний квиток видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства АРК, територіальними органами Держкомлісгоспу (сьогодні – Держлісагентства, прим. наша), на заготівлю деревини під час проведення рубок головного користування на підставі затвердженої в установленому порядку розрахункової лісосіки [227].

Виникає запитання, чому юридичний суб'єкт надання адміністративних послуг фактично обмежений у повноваженнях щодо відповідних послуг? В окремих територіальних підрозділах, приміром Тернопільському обласному управлінні лісового та мисливського господарства, суб'єктом надання послуги визначено Єдине вікно з надання адміністративних послуг, тоді як послугу фактично забезпечує територіальний орган Держлісагентства. Можливо, відповідь можна знайти у наказі

Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України» від 21.03.2012 № 134. У п. 4 наказу серед функцій виокремлюються адміністративні послуги (видача посвідчення мисливця; дубліката посвідчення мисливця; щорічної контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання; дубліката щорічної контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання) та видача спеціальних дозволів на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування чи дозволів на добування мисливських тварин, що перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду [228].

З викладеного можна зробити висновок, що створено штучний поділ єдиних за своєю природою процедур, де одні було віднесено до адміністративних послуг, а інші до дозвільно-реєстраційної діяльності відповідних суб'єктів. Причому зазначена невизначеність поглиблюється неоднозначним розумінням природи адміністративних послуг у вказаній сфері та неоднорідним їх визначенням у відомчих нормативно-правових джерелах, що, зі свого боку, спричиняє негативний вплив на якість і повноту управління лісовим фондом в Україні. Зазначені недоліки організаційного змісту нівелюють позитивний ефект адміністративних послуг, як форми діяльності Держлісагентства та дестабілюють стан адміністрування галузю.

Ми наполягаємо на необхідності чіткого визначення та законодавчого закріплення переліку адміністративних послуг, що можуть надаватися Держлісагентством і його територіальними органами. До згаданих послуг необхідно включити всі складові сервісної діяльності (мисливські та лісові) щодо охорони та використання лісового фонду незалежно від платного чи безоплатного їх характеру.

Отже, повний перелік послуг, які надаються Держлісагентством, на сьогодні не визначено, тоді як існуючі підзаконні акти не лише неузгоджені між собою, а й певною мірою дисонують із положеннями чинного лісового законодавства України, що в підсумку ускладнює проведення класифікації відповідних послуг. Можна зробити висновок не лише про успішність впровадження адміністративних послуг як

форм адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні, а й про суттєві недоліки під час їх реалізації. Адміністративні послуги мають сприяти зменшенню протиправних діянь щодо охорони та використання лісового фонду. Однак труднощі їх одноманітного розуміння можуть спричинити зворотній ефект, інтенсифікуючи порушення національного лісового законодавства.

Зважаючи на наведені позиції та виходячи із практики діяльності Держлісагентства, формами адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні пропонуємо визначити такі: 1) видання правових актів управління нормативного характеру; 2) видання правових актів управління індивідуального характеру. 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення інших юридично значущих дій, зокрема, надання адміністративних послуг.

Розглядаючи неправові форми адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні, треба зазначити, що до них належать такі дії як організація та проведення нарад, обговорення, перевірки, розробка проектів, планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці тощо. Ці форми можуть безпосередньо «супроводжувати» правові форми, та мати певне самостійне значення [58, с. 274].

Ю. П. Битяк слушно зауважує, що вказані дії обслуговують процес регулювання, всі інші форми регулюючої діяльності, підготовку матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів [195, с. 137].

Відсутність правового ефекту ніяк не зменшує важливості неправових форм для успішної діяльності щодо адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні. До таких форм можна віднести дії, що не спрямовані на установлення прав або покладання юридичних обов'язків. Неправові форми можна умовно поділити на організаційні дії (вивчення і узагальнення позитивного досвіду роботи, проведення воркшопів, тренінгів, нарад, конференцій,

надання консультацій тощо) та матеріально-технічні операції (підготовка доповідних, довідок, звітів, діловодство, ведення електронних реєстрів тощо).

До різновиду організаційних заходів можна віднести роз'яснювальну роботу серед населення (зокрема, роз'яснення основних принципів бережливого ставлення до лісових ресурсів, норм екологічної поведінки), правову пропаганду, співпрацю із засобами масової інформації та взаємодію з громадським активом.

Сюди ж належить сприяння у реалізації організаційних заходів з охорони та відновлення лісових ресурсів, порятунку заповідних лісів, висадження молодняка та взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями з питань, що належать до сфери лісового фонду тощо. Значне місце займає узагальнення й розповсюдження зарубіжного позитивного досвіду, проведення семінарів-нарад.

Що стосується матеріально-технічних операцій, як різновиду неправових форм адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні, то слід навести думку В. А. Дем'янчука, який виділяє такі основні матеріально-технічні операції як діловодство та документування, а також матеріально-технічне забезпечення [229, с. 48].

Зі свого боку О. Г. Предместніков наводить більш широкий перелік матеріально-технічних операцій, поєднуючи їх із організаційними заходами. Так, основними неправовими формами ним визначено забезпечення ведення єдиних і державних реєстрів, офіційне видання збірників актів законодавства, надання методичної допомоги, планування роботи, ведення діловодства та архіву, висвітлення інформації в засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті, робочі поїздки, добір кадрів, робота з підготовки та підвищення їх кваліфікації тощо [230, с. 150–151].

Беззаперечно, серед найголовніших з таких форм адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні варто виділити діловодство, документування, ведення електронних реєстрів, адміністрування офіційних Інтернет-ресурсів тощо.

Можна зробити висновок, що євроінтеграційні прагнення України стимулюють пошук нових і удосконалення діючих форм адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні. Так, можна відмітити все більш широке використання ІТ-технологій у лісовій сфері, використання телекомунікаційних засобів зв'язку та потужностей мережі Інтернет для оперативного обміну інформації та висвітлення актуальної правопросвітницької інформації щодо діяльності уповноважених суб'єктів у сфері лісового фонду.

Перераховані форми хоча не породжують правових наслідків безпосередньо, проте провадяться на підставі нормативно-правових актів, а отже, опосередковано впливають на стан забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні.

Підсумовуючи викладене зазначимо, що опрацювання неправових форм адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду може свідчити про зростання ролі заходів превенції в діяльності Держлісагентства. Водночас збільшення уваги до організаційних заходів та матеріально-технічних операцій серед службовців агентства також має велике значення, оскільки корпоративна етика і правова культура державних службовців тісно пов'язані з поняттями гуманізму та ґрунтуються на глибокому знанні норм національного законодавства й беззастережного їх дотримання у повсякденній діяльності. Через норми моралі та правову культуру службовці Держлісагентства усвідомлюють, що людина, її життя і здоров'я є найвищою соціальною цінністю в Україні.

Проведений ґрунтовний аналіз форм, що використовуються в діяльності Держлісагентства свідчить, що їхня сукупність являє собою своєрідну систему, елементи якої взаємопов'язані між собою, наслідують один одного, проте не є взаємозамінними. Система форм відіграє важливу роль, узагальнюючи ефект управлінської діяльності загалом.

Таким чином, формами адміністративно-правового забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні є:

1. Видання правових актів управління нормативного характеру: підзаконних нормативно-правових актів, актів Держлісагентства, нормативних актів територіальних підрозділів Держлісагентства.

2. Видання правових актів управління індивідуального характеру: процедурних актів, актів внутрішнього та зовнішнього спрямування.

3. Укладання адміністративних договорів (угод).

4. Вчинення інших юридично значущих дій, зокрема надання адміністративних послуг.

5. Організаційні дії.

6. Матеріально-технічні операції.

Причому, як зазначалося вище, неоднорідність лінгвістичного тлумачення категорій «використання» та «охорона» обумовлює диференціацію форм, що кореспондуються із наведеними категоріями. Таким чином, використання лісового фонду більшою мірою кореспондується із неконфліктними видами правових і неправових форм, такими як адміністративні послуги, угоди, видання нормативних актів управління, тощо. Зі свого боку охорона лісового фонду може включати форми де наявний правовий конфлікт внутрішнього або зовнішнього характеру. Такий конфлікт є у тих випадках, коли складаються «деліктні» індивідуальні акти відносно суб'єктів користування лісовим фондом (громадян) або працівників лісових господарств за порушення норм лісового законодавства України.

Отже, характер і обсяг повноважень безпосередньо впливає на застосування тих чи інших форм під час зовнішнього вираження владноуправлінської діяльності Держлісагентством та підпорядкованими йому органами.

Відносно новою серед правових форм діяльності Держлісагентства є надання адміністративних послуг, що можуть бути визначені як результат здійснення владних повноважень посадових осіб Держлісагентства та підпорядкованих йому територіальних підрозділів та/або інших уповноважених суб'єктів щодо зміни чи припинення прав та/або обов'язків фізичних та юридичних осіб відповідно до закону за заявою останніх про надання таких послуг щодо лісового фонду.

Успішне адміністративно-правове забезпечення використання та охорони лісового фонду в Україні неможливе без інтеграції відповідних форм та методів, тобто способів реалізації владноуправлінської діяльності, що і буде розглянуто у наступному підрозділі роботи.

2.4. Адміністративно-правові методи публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні

Сучасні законодавчі новації спрямовані на зміну пріоритетів у відносинах між державою та людиною, коли акцент зміщується на забезпечення прав, свобод і законних інтересів останньої. Курс на інтеграцію до ЄС вимагає урахування таких факторів: а) широкого кола сфер суспільного життя, що потребують реформування; б) необхідності оновлення національного законодавства та його приведення у відповідність до стандартів законодавства ЄС; в) зміни пріоритету діяльності вітчизняних органів влади від «адміністративно-командного» до «публічно-сервісного».

Б. О. Логвиненко відмічає, що поряд із формами, методи є другою важливою складовою проявів управлінської діяльності, зважаючи на те, що:

- методи є засобом досягнення мети публічного адміністрування;
- методи є конкретно обраними способами реалізації компетенції того чи іншого суб'єкта владних повноважень у відповідній сфері;
- методи залежать від особливостей характеристики керованого об'єкта;
- перевага адміністративних чи економічних важелів управління у тих чи інших управлінських рішеннях [231, с. 158–159].

Для розкриття змісту підрозділу пропонується зосередити увагу на таких завданнях: а) розкрити поняття і зміст адміністративно-правових методів публічного адміністрування; б) провести класифікацію адміністративно-правових методів публічного адміністрування у сфері охорони лісового фонду в Україні; в) визначити особливості методів публічного адміністрування у сфері охорони лісового фонду в Україні.

При вирішенні першого завдання, відмітимо, що у науці адміністративного права існують різні підходи щодо визначення змісту та особливостей адміністративно-правових методів. «Метод» як поняття – це прийом, спосіб дії, характер волевиявлення. Разом з цим метод управління – це спосіб впливу

керуючого суб'єкта на поведінку об'єкта управління, яким може бути фізична особа (група осіб) або відповідні відносини [200, с. 26].

В. В. Галуцько під методами адміністративного права розуміє способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин [232, с. 189].

Зі свого боку під методами діяльності В. К. Колпаков розуміє способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [233, с. 180].

Широкий підхід до розуміння сутності методів адміністративної діяльності публічної адміністрації відстоюють співавтори навчального посібника з адміністративного права за редакцією В. В. Галуцька. Такі методи визначено як способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [234, с. 151]. Втім, на наше переконання, управлінський метод може бути спрямований не лише на «публічне забезпечення прав і свобод людини та громадянина», а й на обмеження відповідних прав, наприклад, під час епізоотій, дії надзвичайних правових режимів, тощо.

Доволі ґрунтовну позицію займає В. Б. Авер'янов, визначаючи методи державного управління як певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру і обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів [199, с. 298].

Зважаючи на те, що у сфері використання та охорони лісового фонду в Україні суб'єктами є державні та комунальні інституції, відповідні методи мають більш широке коло застосування як у питанні суб'єктного складу, так і щодо об'єктів спрямування дії відповідних методів.

Як впливає із аналізу наведених наукових позицій і поглядів, методи вирізняються цілеспрямованим характером, розмаїттям, практичною спрямованістю.

Важливою складовою перерахованих визначень є те, що застосування методів має головну управлінську мету – вплив і досягнення результату.

Так, О. М. Гаврилюк, досліджуючи методи адміністративного правового регулювання у сфері поводження з побутовими відходами, слушно наголошує на меті такої управлінської діяльності, яка полягає у впорядкуванні впливу на керовані об'єкти [235, с. 168].

Екстраполюючи наведений підхід на предмет нашого дослідження під методами адміністративного правового регулювання у сфері використання та охорони лісового фонду в Україні пропонується розуміти закріплені адміністративно-правовими нормами способи, засоби та прийоми владно-організуючого впливу суб'єктів публічного управління (насамперед Держлісагентства та обласних управлінь лісового та мисливського господарства) на складові об'єкти сфери лісового фонду з метою їх впорядкування, запобігання правопорушенням та створення умов для реалізації відповідних прав фізичними і юридичними особами.

Наступним і найголовнішим завданням розкриття змісту цього підрозділу є проведення класифікації адміністративно-правових методів публічного адміністрування у сфері охорони лісового фонду в Україні.

Достатньо широку класифікацію методів державного управління пропонує Т. О. Коломоець, поділяючи їх на загальні й спеціальні. Загальні – методи управління, які застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу; спеціальні – методи управління, які застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу управління. Загальні методи управління: 1) контроль і нагляд; 2) метод прямого та непрямого (опосередкованого) впливу; 3) адміністративні й економічні методи; 4) регулювання, керівництво, управління. Всі методи державного управління взаємодоповнюють один одного, пов'язані між собою і утворюють єдину систему [236, с. 107].

Як зазначає О. В. Кузьменко, сукупність методів публічного адміністрування поділяється на види за такими критеріями:

1) залежно від форми вираження: правові – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки; неправові – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо).

2) залежно від правових властивостей: нормативні – застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів; індивідуальні – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта.

3) за ступенем владного впливу на об'єкти: імперативні – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки; уповноважуючі – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування); заохочувальні – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права; рекомендаційні – містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру.

4) за суб'єктним складом: одноосібні (єдиноначальні); колегіальні [237, с. 305].

Разом з цим вказується, що найбільш поширеним є розмежування методів публічного адміністрування за двома критеріями, а саме:

1) залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації: переконання; заохочення; примус.

2) залежно від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів: адміністративні; економічні [237, с. 306].

Прихильником цієї класифікації методів є С. Г. Стеценко, який пропонує два критерії для класифікації відповідних методів державного управління:

1) залежно від міри використання владних повноважень: переконання; заохочення; примус.

2) залежно від характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління: прямого впливу (адміністративні); непрямого впливу (економічні) [238, с. 173].

Як ми вже неодноразово зазначали, зміна державної ідеології обумовлює поширення владноуправлінських (адмініструючих) функцій не лише на органи державної виконавчої влади, а й на інших суб'єктів владних повноважень (органи

місцевого самоврядування, громадські об'єднання тощо). Тому сьогодні можна з впевненістю вести мову про форми і методи публічного адміністрування, що є більш змістовною категорією, а не про форми і методи державного управління.

Переходячи до методів публічного адміністрування у сфері використання та охорони лісового фонду в Україні залежно від першого класифікаційного критерію, розглянемо метод переконання, як такий, що має стати ключовим у діяльності суб'єктів владних повноважень щодо використання та охорони лісового фонду.

Сутність методу переконання полягає у впливі на свідомість й поведінку з метою формування правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм, а зміст методу становить комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів такого впливу [199, с. 4].

Переконання включає заходи: агітації, виховання, роз'яснення, демонстрації позитивного досвіду, заохочення, обговорення поведінки. Ці заходи мають як правовий, так і не правовий характер й проводяться державними та громадськими органами, з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів [239, с. 68].

Переконання становить комплекс виховних, роз'яснювальних та заохочувальних засобів, які здійснюються з метою підвищення організованості, дисципліни учасників лісових відносин, добровільного дотримання лісового законодавства. Саме переконання формує правосвідомість, внутрішню готовність до прийняття й виконання загальнообов'язкових правил. У діяльності Держлісагентства (його посадових осіб) переконання спрямоване на виховання у суб'єктів (учасників) лісових відносин внутрішньої потреби та стійкості звички правомірної поведінки, недопущення порушень суб'єктами лісових відносин (органами державної влади, ОМС, юридичними особами та громадянами) лісового законодавства України.

Метод переконання передує примусу, адже останній застосовується до осіб, не здатних скеровувати свою поведінку відповідно до встановлених приписів, норм, правил, стандартів. Переконання також супроводжує заходи примусу, вирішує

загальне завдання, що полягає у вихованні почуття обов'язку та відповідальності перед суспільством, державою, за свої дії.

Серед форм реалізації цього методу в діяльності Держлісагентства щодо використання та охорони лісового фонду можна навести як приклад проведення просвітницької роботи серед суб'єктів права власності на ліси [240].

Прикладом співпраці з всеукраїнськими та регіональними громадськими об'єднаннями щодо використання та охорони лісового фонду можна вважати співробітництво Тернопільського обласного управління лісового та мисливського господарства з рядом неурядових громадських організацій. Так, за підтримки Тернопільської обласної організації Товариства лісівників України, з 2006 року проводиться щорічна громадська Акція Держлісагентства «Майбутнє лісу в твоїх руках». Акція стартує у Всесвітній день лісу (21 березня) і триває до Дня довкілля (третя неділя квітня). Головним заходом цієї акції є посадка дерев і створення нових лісів за широкої участі шкільної та студентської молоді, громадськості, представників органів влади та засобів масової інформації. За період акції спеціалісти лісогосподарських підприємств організують зустрічі, демонстрації кінофільмів, тематичні лекції на тему лісів та важливості їх для життя людства [241].

Роз'яснювальна робота проводиться в Держлісагентстві відповідно до Законів України «Про доступ до публічної інформації» [242] та «Про звернення громадян» [243]. Також у Держлісагентстві та підпорядкованих йому структурах приймаються орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю. Серед іншого, заплановано консультації з громадськістю щодо дотримання пожежної безпеки в лісах, недопущення самовільних порубок, засмічення лісів тощо [244].

Прикладом роз'яснювальних бесід може бути зустріч працівників лісових управлінь та господарств із школярами. Так, працівники Старокостянтинівського лісгоспу провели низку заходів з нагоди початку акції «Майбутнє лісу в твоїх руках» та Міжнародного дня лісів. Прочитано лекції на тему «Ліси та населені пункти» в освітніх закладах на базі шкільних лісництв, зокрема, в Антонінській, Самчаківській та Сквородоцькій ЗОШ I-III ступенів [245].

Сюди ж можна віднести зустрічі із керівництвом громад, місцевих органів влади, територіальних органів виконавчої влади. До застосування такого методу належить зустріч лісівників Богуславщини з керівництвом району по питанню обговорення Стратегії сталого розвитку та інституційного реформування лісового господарства до 2022 року, прийнятої 15 листопада 2017 року на засіданні Уряду України. Під час заходу працівники лісової галузі району проінформували про результати Всеукраїнських зборів профспілкового активу лісогосподарської галузі у зв'язку із схваленням Урядом України Стратегії реформування лісового господарства на період до 2022 року. Також доповіли про перспективи та наслідки впровадження прийнятої Стратегії та оголосили звернення до керівництва району щодо підтримки лісової галузі як району, так і України загалом [246].

Другим методом діяльності Держлісагентства є заохочення. Нагадаємо, що заохочення є методом публічного управління, що полягає у застосуванні способів впливу на свідомість і інтерес людей та проявляється у використанні моральних і матеріальних заходів з метою належної оцінки правомірної поведінки. Заохочення може застосовуватися також і до юридичних осіб (безумовно, через вплив на свідомість та інтерес їх керівників). Основними способами заохочення є особистісні (подяка, премія, грамота) та економічні (нагорода; пільга; квота; спеціальний економічний режим).

С. Г. Стеценко детальніше розглядає заохочення, відмічаючи, що воно базується на використанні природних людських психологічних особливостей. Йдеться про те, що рушійною силою багатьох дій для людини є стимул. Заохочення в цьому разі є тим стимулом, який змушує людину вчиняти правомірні дії, корисні для держави і суспільства. Загалом заохочення можна поділяти на: економічні (премії, пільги, квоти), організаційні (спрощена процедура звітності), соціальні (подяка, грамота, нагорода, пільги, компенсації) [238, с. 174].

Автор цього дослідження переконаний у тому, що заохочення в діяльності Держлісагентства щодо використання та охорони лісового фонду має два протилежні вектори спрямування: внутрішній, що стосується співробітників агентства (підпорядкованих органів, господарств, підприємств) та зовнішній –

спрямований на фізичних та юридичних осіб, які не мають відношення до вищезазначених органів публічного управління.

Внутрішнім можна вважати заохочення особового складу Держлісагентства, наприклад, за забезпечення здійснення правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу [247].

Зауважимо, що наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Державного агентства лісових ресурсів України» від 18.03.2013 № 183, встановлено такі відомчі заохочувальні відзнаки Держлісагентства: 1) почесна грамота Державного агентства лісових ресурсів України; 2) нагрудний знак «Відмінник лісового господарства України» [248].

Також згідно з підп. 10 п. 11 цього наказу голова Держлісагентства вносить в установленому порядку подання щодо представлення державних службовців та працівників апарату Держлісагентства, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України. Разом з цим відповідно до підп. 16 голова вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників апарату Держлісагентства, керівників територіальних органів Держлісагентства, присвоює їм ранги державних службовців (якщо інше не передбачено законом) [88].

Зовнішнім заохоченням, можна вважати заходи, пов'язані із різноманітними заохоченнями фізичних та юридичних осіб за сприяння державним органам, з боку владних структур, що зі свого боку знижує ризик вчинення ними адміністративних правопорушень на території України, стимулює розвиток правосвідомості. Вбачається, що за аналогією із місячниками добровільної здачі зброї, що проводяться в органах Національної поліції, доцільно закріпити на рівні відомчого наказу та запровадити в роботі Держлісагентства тижні добровільної явки лісокористувачів, що порушили встановлені порядки отримання документів (терміни) до територіальних підрозділів Держлісагентства для відповідної

перереєстрації документів і легалізації їх статусу без застосування штрафних санкцій та інших несприятливих наслідків до таких осіб.

Третім методом є примус. Зустрічаються непоодинокі випадки, коли окремі особи, реалізуючи права надані Конституцією України, зловживають ними, тим самим порушуючи права інших людей та законодавство України. Зважаючи на це, керуючись метою захисту прав більшості громадян, органи публічної адміністрації до повноважень яких віднесено можливість застосування заходів примусу обмежують певні права правопорушників та застосовують до них заходи примусу в межах і порядку, встановлених чинним законодавством.

Нагадаємо, що адміністративний примус є різновидом державного примусу, який за своєю суттю є втручанням у сферу правових інтересів правопорушника, інших суб'єктів права, включає заходи припинення адміністративних правопорушень, адміністративного попередження та адміністративного стягнення. Примусовий вплив може виявлятися у фізичному впливі, у примусових діях або психічному впливі, тобто спонуканні до певних дій, бажаної поведінки [200, с. 26].

В. К. Колпаков, під адміністративним примусом розуміє владне, здійснюване в односторонньому порядку та в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень [249, с. 190].

Відповідні заходи примусу є методами управління, тобто способами і прийомами владного впливу на порушників законодавства. Разом з цим ключовим суб'єктом у сфері лісового та мисливського господарства є Держлісагентство, до функцій якого входить «забезпечення функціонування державної лісової охорони...» (підп. 22 п. 4) [88]. Щодо повноважень працівниками Державної лісової охорони, то заходи примусу, які вони можуть застосовувати, закріплено ЛК України (ст. 91 «Повноваження посадових осіб державної лісової охорони») [5] та Положенням про державну лісову охорону, затвердженим постановою Уряду України від 16.09.2009 № 976 [250].

Слід наголосити, що на відміну від переконання, адміністративний примус більш повно регламентований правовими нормами та застосовується, зазвичай, після переконання, якщо відповідні заходи не забезпечили зворотній зв'язок та досягнення результатів, що були визначені суб'єктом владних повноважень, тобто Держлісагентством. Примусові заходи застосовуються до тієї частини учасників лісових правовідносин, які порушують встановлені норми та правила і проявляються у застосуванні до них адміністративно-попереджувальних заходів, заходів адміністративного припинення або заходів адміністративного стягнення.

Так, під заходами адміністративного попередження прийнято розуміти заходи по застосуванню Держлісагентством засобів, спрямованих на попередження лісових адміністративних правопорушень і недопущення їх негативних, шкідливих наслідків, а також на запобігання обставин, що сприяли вчиненню таких правопорушень.

Серед заходів адміністративного попередження, доцільно розглянути внутрішню сторону їх застосування. Так, у Держлісагентстві здійснюється активна діяльність щодо недопущення вчинення правопорушень як громадянами, так і працівниками лісової сфери. А отже, попереджувальні заходи стосуються як зовнішнього, так і внутрішнього векторів такої діяльності, за аналогією із методом заохочення. Прикладом є наказ Держлісагентства щодо розробки та здійснення в 2019 році комплексу організаційно-технічних заходів, спрямованих на створення безпечних умов праці, запобігання нещасним випадкам на виробництві. Начальникам обласних управлінь лісового та мисливського господарства, керівникам підприємств безпосереднього підпорядкування доручено посилити контроль за дотриманням вимог безпеки на нижньоскладських роботах, лісозаготівлях та під час експлуатації тракторів, спецтехніки і транспортних засобів підприємств, а також забезпечити лісорубів лісозаготівельних бригад спецодягом, спецвзуттям та іншими засобами індивідуального захисту. Недотримання вимог, не організація належного навчання та інструктажу, ігнорування роботи людини на лісосіці без належних засобів захисту – це все персональна відповідальність

начальників обласних управлінь, директорів лісгоспів та осіб, які мають контролювати дотримання вимог охорони праці [251].

Зі свого боку метод правозастосування використовується лише у разі, якщо превентивна мета не була досягнута методом переконання. Правозастосування полягає у застосуванні до працівників Держлісагентства дисциплінарних заходів впливу, а в окремих випадках у ініціюванні питання щодо притягнення таких осіб до інших видів відповідальності, передбачених законодавством України.

Адміністративно-попереджувальні заходи застосовуються з метою попередження адміністративних правопорушень у сфері лісового господарства. Такими заходами можна вважати перевірку наявності дозволів та інших документів на використання лісових ресурсів, або невидачу дозвільної документації у зв'язку із порушеннями тощо.

Підставою для застосування заходів цього виду є настання передбачених законом умов, при яких може виникнути загроза нормальному розвитку суспільних відносин (наприклад, незаконної порубки, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка; порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини та заготівлі живиці; знищення або пошкодження підросту в лісах).

Індивідуально-профілактичними заходами в діяльності Держлісагентства відповідно до ст. 91 «Повноваження посадових осіб державної лісової охорони» можна назвати так, як: перевірка у встановленому порядку в громадян і юридичних осіб наявність дозволів та інших документів на використання лісових ресурсів і користування лісами; зупинка транспортних засобів та проведення огляду речей, транспортних засобів, знарядь, добутої в лісі продукції та інших предметів; виклик громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними лісового законодавства тощо [5].

Таким чином, застосування наведених заходів не обов'язково пов'язане із вчиненням адміністративних правопорушень, та переслідує мету не допустити його, а також попередити про можливе настання несприятливих наслідків.

Наступну групу заходів адміністративного примусу складають заходи адміністративного припинення. Їхньою метою є припинення протиправної поведінки особи і усунення шкідливих наслідків. Держлісагентство у своїй діяльності застосовує дві групи заходів адміністративного припинення: загального та спеціального призначення. Чисельно більш представлені заходи адміністративного припинення загального призначення, якими, наприклад, є доставлення у разі неможливості встановлення особи правопорушника лісового законодавства на місці вчинення правопорушення до органів Національної поліції або в органи місцевого самоврядування для складення протоколу про адміністративне правопорушення [5].

Заходи припинення спеціального призначення застосовуються у виняткових випадках, якщо іншими способами припинити протиправну поведінку неможливо, коли інші засоби адміністративно-примусового характеру не дали або не можуть дати позитивного результату. Так, посадові особи державної лісової охорони, які виконують завдання щодо лісової охорони відповідно до ч. 4 ст. 91 ЛК України, мають право на зберігання, носіння і застосування спеціальних засобів та зброї в порядку, встановленому законодавством, та використовувати спеціальні транспортні засоби з кольорографічним забарвленням і написом з емблемою [5].

Останньою групою є заходи відповідальності, а конкретніше – адміністративної відповідальності, що застосовуються до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення і полягають у накладенні на них уповноваженими суб'єктами відповідних адміністративних стягнень (ст. 16, 24, 222-2 КУпАП тощо) [91].

До адміністративних стягнень, які застосовуються Держлісагентством, згідно зі ст. 24 КУпАП, належать попередження і штраф. Крім того, законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок [91]. Хоча це важко уявити у призмі сфери лісового господарства, але відповідний вид правозастосування не варто виключати з числа можливих.

Відповідно до ст. 241 КУпАП ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (*тобто Держлісагентство – примітка наша*) розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 49, 63-70, 73, 75, 77,

188-5 цього Кодексу. Від імені ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право керівник ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, його заступники, головні лісничі, старші інженери та інженери, командири авіаланок, старші льотчики-спостерігачі та льотчики-спостерігачі баз авіаційної охорони лісів, лісничі, помічники лісничих, майстри лісу [91].

Підставою для застосування цієї групи заходів адміністративного примусу є факт вчинення суб'єктом адміністративні відповідальності складу конкретного адміністративного правопорушення.

Також, у разі вчинення правопорушень, що несуть суспільну небезпеку, адміністративний примус у вигляді заходів адміністративної відповідальності може бути трансформований у кримінальну відповідальність. Зокрема, кримінальна відповідальність настає за вчинення знищення або пошкодження лісових масивів вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом. Передбачає покарання у виді штрафу від 5 100 грн до 8 500 грн або обмеження волі на строк від 2 до 5 років, або позбавлення волі на той самий строк. А якщо цим злочином спричинено загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки, правопорушника може бути покарано позбавленням волі на строк від 5 до 10 років (ст. 245 КК України). Водночас незаконна порубка дерев або чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, перевезення, зберігання, збут незаконно зрубаних дерев або чагарників залежно від заподіяної істотної шкоди, тяжких наслідків, а також вчинення повторно чи за попередньою змовою групою осіб та вчинення у заповідниках або на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах, тягне за собою штраф від 17 000 грн до 34 000 грн, арешт на строк до 6 місяців, обмеженням волі на строк до 5 років або позбавленням волі на строк до 7 років (ст. 246 КК України) [92].

Розглядаючи класифікацію методів публічного управління залежно від характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління у діяльності Держлісагентства, відмітимо, що сьогодні для цього виду державної служби більш ефективним

вбачається застосування методів прямого впливу (адміністративних) у протидії адміністративним правопорушенням у лісовій сфері.

Методи прямого впливу (адміністративні) пов'язані з адміністративно-правовою формою діяльності та проявляються у правових актах управління, організаційно-розпорядчих заходах, засобах стимулювання і правового примусу, контролі тощо.

Ці методи дають однозначне вирішення відповідної управлінської ситуації, мають обов'язкову силу для адресата та виключають альтернативу в обранні способів дії. Адміністративні акти є основним інструментом таких методів. Вони мають обов'язковий характер для виконавців, а їх невиконання може спричинити настання юридичної відповідальності.

Методам прямого впливу (адміністративним) притаманні певні ознаки, передусім – це централізація, єдиноначальність, субординація/реординація, ієрархічність, імперативність тощо. Зауважимо, що за певних умов та при відповідному ступені юридичного оформлення перераховані ознаки набувають статусу самостійних методів діяльності Держлісагентства.

Прикладами методів прямого впливу можуть слугувати: обов'язок вчинити певні дії (прийняття рішення про анулювання дозволу або інших документів на право використання лісових ресурсів у випадках порушення лісового законодавства); контроль і нагляд. Контроль може здійснюватися як Держлісагентством – щодо додержання лісового законодавства, так і щодо діяльності Держлісагентства з боку, наприклад, Рахункової Палати. Нагляд є пасивним спостереженням за дотриманням лісового законодавства усіма суб'єктами. Так, посадові особи державної лісової охорони відповідно до покладених на неї завдань мають право безперешкодно відвідувати територію і приміщення юридичних осіб, які провадять діяльність, пов'язану з добуванням, зберіганням або переробленням деревини та інших продуктів лісу, з метою здійснення нагляду за законністю їх використання [250].

На противагу адміністративним, економічні методи діяльності Держлісагентства не передбачають прямого «адміністрування». Утім, як такі, що

використовуються державним органом (в нашому випадку – Держлісагентством), набувають обов’язкового характеру.

Наслідки невиконання при застосуванні таких методів виявляються у матеріальних збитках, упущеній вигоді, грошових компенсаціях, відсутності преференцій тощо.

Прикладами методів непрямого впливу (економічних) є: пільгове кредитування; зменшення податкових зборів; інвестування тих чи інших напрямів діяльності; заохочення, стимулювання державних службовців [238, с. 173].

Варто погодитись із думкою С. Г. Стеценка, що реалії сьогодення України свідчать про підвищення ролі та значення саме економічних методів публічного управління. Це проявляється у можливості врахування матеріальних інтересів керованого об’єкта з боку керованого суб’єкта. У керованого об’єкта з’являється можливість вибору того чи іншого варіанта поведінки, що свідчить про диспозитивний характер правових відносин, що мають тут місце [238, с. 176].

Г. В. Осовська вдало підсумовує, що всі методи, які використовуються в управлінні, пов’язані між собою, доповнюють один іншого, використовуються в органічній єдності. Вчена зауважує, що до методів управлінської діяльності належать організаційні, адміністративні, економічні, соціально-психологічні та інші методи [252, с. 244]. Необхідність використання різноманітних методів у різному їх поєднанні отримує все більше визнання і є природним відображенням комплексного характеру самого управління [253, с. 369].

Таким чином, можна дійти висновку, що у своїй діяльності щодо реалізації державної політики у сфері лісового та мисливського господарства; Держлісагентство використовує різноманітні методи, обираючи та поєднуючи їх у найбільш оптимальні комбінації та виходячи із конкретної ситуації. Причому, двоаспектність завдань щодо «охорони» та «використання», обумовлює потребу у застосуванні різних комплексів управлінських методів.

У контексті європейської інтеграції України вимагає поглибленого вивчення можливість запозичення методів, що використовуються відповідними державними структурами у державах-учасницях ЄС. Так, сьогодні в Україні серед органів

публічної адміністрації набуває поширення метод моніторингу (спостереження). Зокрема, він діє у системі органів Національної поліції, Державній прикордонній службі України. У відносинах щодо використання та охорони лісового фонду відповідний метод використовується достатньо тривалий час. Відповідно до п. 8 Постанови Уряду України від 30.03.1998 № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» Держлісагентство здійснює моніторинг ґрунтів земель лісового фонду (радіологічні визначення, залишкова кількість пестицидів, агрохімікатів і важких металів), лісової рослинності (стан, продуктивність, пошкодження біотичними та абіотичними чинниками, біорізноманіття, радіологічні визначення), мисливської фауни (видові, кількісні та просторові характеристики) [254].

На офіційному Інтернет ресурсі Берегометського лісомисливського господарства зазначено, що моніторинг лісів є системою регулярних спостережень, оцінки та аналізу інформації про стан лісів та прогнозування його змін, з метою забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень щодо сталого управління лісами. Моніторинг є складовою частиною системи інформаційної підтримки управління лісами.

Функціонування моніторингу має забезпечити: підвищення оперативності отримання і якості первинних даних про екологічний стан лісів; зростання рівня адекватності між реальним екологічним станом лісів та його інформаційною моделлю; підвищення рівня обґрунтування прийняття рішень з управління лісами; покращення якості інформаційного забезпечення споживачів лісоекологічної інформації шляхом застосування сучасних комп'ютерних та інформаційних технологій [255].

Метод моніторингу проявляється також при реалізації положень Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII, де відповідно до ст. 6 «Звіт з оцінки впливу на довкілля», суб'єкт господарювання (яким може виступати лісове господарство) забезпечує підготовку звіту з оцінки впливу на довкілля і несе відповідальність за достовірність наведеної у звіті інформації згідно із законодавством. Відповідний звіт з оцінки впливу на довкілля включає серед

іншого стислий зміст програм моніторингу та контролю щодо впливу на довкілля під час провадження планованої діяльності, а також (за потреби) планів післяпроектного моніторингу. Останній визначений вже ст. 13 Закону та стосується забезпечення суб'єктом господарювання здійснення післяпроектного моніторингу з метою виявлення будь-яких розбіжностей і відхилень у прогнозованих рівнях впливу та ефективності заходів із запобігання забрудненню довкілля та його зменшення [256]. Утім зазначений метод не можна вважати ефективним способом публічного адміністрування у сфері охорони лісового фонду в Україні через відсутність єдиних алгоритмів і критеріїв його застосування. Таким чином, в Україні він перебуває на етапі становлення.

Зауважимо, що особливу увагу при використанні тих чи інших методів сьогодні слід приділити дотриманню законності (зокрема національного і міжнародного лісового законодавства) та діяльності Держлісагентства виключно в межах наданих повноважень. Належна організація діяльності Держлісагентства у аспекті досліджуваного питання сприятиме поліпшенню ситуації в сфері використання та охорони лісового фонду в Україні.

Що стосується визначення особливостей методів публічного адміністрування у сфері охорони лісового фонду в Україні, то слід підтримати точку зору М. С. Небеської, яка зауважує, що використання органами внутрішніх справ конкретного методу залежить від рівня розвитку суспільства та його стану. Останнє пояснюється тим, що соціальні умови суспільства можуть стрімко змінюватися, при цьому змінюються і форми і методи забезпечення громадського порядку і громадської безпеки органами внутрішніх справ. Звичайно, перевага повинна надаватися методам переконання, оскільки лише через переконання людей у правильності вибору поведінки можливо створити соціальну, правову державу [257, с. 157]. Все це справедливо може бути віднесено і до функціонування Держлісагентства та підпорядкованих йому органів.

Проводячи аналогію з дослідженням А. В. Сергєєва, можна спроектувати запропоновані ним риси методів адміністративної діяльності місцевої міліції на

правоохоронну діяльність Державної лісової охорони та визначити характерні риси методів її діяльності:

– методи виражають зв'язок суб'єкта адміністративної діяльності з об'єктом цієї діяльності;

– методи – це засоби здійснення управляючого впливу суб'єкта на об'єкт управління, вони є способами упорядкування, організації, процесів що відбуваються в сфері адміністративної діяльності Держлісагентства;

– методи є прийомами, за допомогою яких досягаються різні цілі управлінської діяльності Держлісагентства щодо використання та охорони лісового фонду;

– методи складають найбільше активний елемент в адміністративній діяльності Держлісагентства щодо використання та охорони лісового фонду;

– методи носять альтернативний характер (у випадку неефективності одного, використовується інший або їх сукупність).

Слід також наголосити, що незалежно від змісту і спрямованості методам адміністративної діяльності властиві: а) об'єктивна організаційна форма, під якою розуміється вид впливу, тобто певне розпорядження (наказ, вимога, дозвіл тощо); б) характер впливу (безпосередній вплив, непрямий вплив за допомогою створення стимулюючих чи обмежуючих умов); спосіб впливу (одноособовий, колегіальний, колективний); тимчасова характеристика (короткострокові і довгострокові); наявність тактичного і стратегічного характеру [258, с. 131].

Відмітимо, що у кожному конкретному випадку метод має відповідати особливостям діяльності суб'єкта профілактики (цілям, завданням) та об'єкта профілактики [259, с. 227]. Екстраполюючи цю тезу на сферу використання та охорони лісового фонду можна стверджувати, що на практиці, зазвичай, використовуються комбінації методів, якими забезпечується комплексність адмініструючого впливу.

Отже, діяльність суб'єктів публічного управління має свої особливості, що проявляються в характері методів адміністрування у сфері використання та охорони лісового фонду в Україні. Щодо цього Т. О. Коломєць акцентує увагу на особливостях таких методів публічної адміністрації, а саме:

- реалізуються під час публічного адміністрування;
- уособлюють цілеспрямований вплив суб'єктів адміністрування на відповідні об'єкти, є змістом цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);
- в методах публічного адміністрування завжди міститься публічна воля, знаходять прояв владні повноваження;
- використовуються суб'єктами адміністрування як засіб реалізації їх компетенції;
- мають відповідні форму і зовнішнє вираження [260, с. 141].

Слід погодитися з наведеними особливостями, але звернути увагу на те, що лісові відносини, як і сфера лісового господарства загалом, є доволі специфічними. Використання та охорона лісового фонду в Україні обумовлюють пошук властивих саме цій сфері ефективних практик поєднання різноманітних методів.

Разом з цим пропонуємо розрізняти такі ознаки методів публічного адміністрування у сфері використання та охорони лісового фонду в Україні:

- методи виражають сутність адміністративного впливу суб'єкта управління (Держлісагенства) на сферу лісового господарства та конкретні керовані об'єкти;
- методи залежать від того, використання чи охорона лісового фонду мають місце у конкретній ситуації;
- методи мають динамічну систему, що відкрита для впровадження нових методів (наприклад, методу моніторингу у охороні лісів), та взаємозамінний характер, спрямований на досягнення найвищого ступеню управлінської ефективності;
- методи залежать від економічного та соціального стану держави (використання гелікоптерів, безпілотних літальних апаратів, електронний документообіг), ступеня правової свідомості та правової культури суб'єктів лісових відносин;
- методи трансформуються у відповідності до міжнародних стандартів і практик, спрямованих на ощадливе використання, збереження та охорону лісового фонду.

Отже, система методів публічного адміністрування у сфері використання та охорони лісового фонду в Україні являє собою не лише теоретичну організаційну конструкцію. Вказана система визначає практичний зміст і специфіку діяльності, яку реалізують Держлісагентство та його територіальні органи. Ефективність функціонування суб'єктів владних повноважень у сфері лісового господарства має безпосередній зв'язок із оптимальним вибором методів і форм адмініструючого впливу. Критерієм визначення ефективності можуть бути стан забезпечення прав і свобод людини, а також рівень дотримання законності у відповідній сфері.

Висновки до розділу 2

Дослідження змісту й особливостей адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України дозволяє представити здобуті результати у вигляді таких висновків:

1. Встановлено, що реалізація державної лісової політики відбувається через систему уповноважених органів публічної влади (як державних, так і місцевого самоврядування), що актуалізує та об'єктивує необхідність формулювання категоріально-термінологічного визначення та встановлення суб'єктного складу адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду.

Визначено, що систематичність адміністративно-правового забезпечення як форма діяльності спеціально уповноважених чинним законодавством суб'єктів означає постійність, безперервність та підпорядкованість цієї діяльності загальному (публічному) інтересу як ключовій домінанті державної лісової політики, порівняно з приватним та груповим інтересом.

Підсумовується, що суб'єктний склад адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду являє собою цілісну, завершену систему як певний порядок, обумовлений планомірним, правильним розташуванням частин цілого, а єдність системи виявляється у такій взаємозалежності її компонентів, коли зі зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему загалом.

2. Встановлено, що дослідження внутрішньої концептуальної сутності та юридичного змісту компетенції органів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду потребує, перш за все, глибокого аналізу юридичної категорії «компетенція» та її співвідношення з близькими за значенням та змістом поняттями, такими як «функції» та «повноваження».

На основі детального аналізу компетенції суб'єктів адміністративно-правового забезпечення визначено, що в Україні створена новітня інституціонально-функціональна модель державного управління у сфері використання й охорони лісового фонду на центральному рівні виконавчої влади, ключовою ознакою якої є комплексне поєднання лісогощарських та екологічних функцій в межах єдиного центрального органу виконавчої влади, що формує відповідну державну політику і координує центральний орган виконавчої влади, який її адміністративно реалізує на індивідуальному рівні конкретних лісових правовідносин.

3. Розкрито сутність та особливості форм адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні у вузькому та широкому значенні.

Визначивши головним критерієм класифікації форм адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні настання правового ефекту, до правових форм віднесено такі: а) видання правових актів управління нормативного характеру; б) видання правових актів управління індивідуального характеру. в) укладання адміністративних договорів; г) вчинення інших юридично значущих дій, зокрема, надання адміністративних послуг. З'ясовано, що до неправових форм належать: а) організаційні дії та б) матеріально-технічні операції.

Наголошено, що використання лісового фонду зазвичай забезпечується неконфліктними видами правових і неправових форм, такими як надання адміністративних послуг, укладання угод, видання нормативних актів управління, тощо. Зі свого боку охорона лісового фонду може включати форми в яких наявний правовий конфлікт внутрішнього або зовнішнього характеру. Цей конфлікт проявляється у випадках складення «деліктних» індивідуальних актів відносно

суб'єктів користування лісовим фондом (громадян) або працівників лісових господарств за порушення норм лісового законодавства України.

Акцентовано увагу, що характер і обсяг суб'єкта владних повноважень безпосередньо впливає на застосування тих чи інших форм адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні під час зовнішнього вираження владно-управлінської діяльності.

4. Розкрито поняття і зміст адміністративно-правових методів публічного адміністрування, здійснено класифікацію адміністративно-правових методів публічного адміністрування у сфері охорони лісового фонду в Україні та визначено їх особливості.

Під методами адміністративного правового регулювання у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні запропоновано розуміти закріплені адміністративно-правовими нормами способи, засоби та прийоми владно-організуючого впливу суб'єктів публічного управління (насамперед Держлісагентства й обласних управлінь лісового та мисливського господарства) на складові об'єкти сфери лісового фонду з метою їх впорядкування, запобігання правопорушенням та створення умов для реалізації відповідних прав фізичними і юридичними особами.

Запропоновано класифікацію методів адміністративного правового регулювання у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації (переконання; заохочення; примус) та від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів (адміністративні; економічні).

Підкреслено, що двоаспектність завдань Держлісагентства та підпорядкованих йому органів щодо охорони та використання лісового фонду України обумовлює потребу в застосуванні різних комплексів управлінських методів. Доведено, що ефективність функціонування суб'єктів владних повноважень у сфері лісового господарства має безпосередній зв'язок із оптимальним вибором методів і форм адмініструючого впливу.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

3.1. Зарубіжний досвід правового забезпечення використання й охорони лісового фонду та можливості його застосування в Україні

Характеризуючи потенційні можливості застосування позитивного зарубіжного правового досвіду використання та охорони лісового фонду для удосконалення українського профільного законодавства, слід зазначити, що вказану проблематику, виходячи зі змістовної структури Глави 11 ЗК України «Землі лісогосподарського призначення» (ст. 55–27) [261, с. 156–160] та ст. 1–6 ЛК України [5], доцільно розглядати як сукупність таких елементів правового режиму лісового фонду, що є загальними для їх нормативного регулювання у більшості існуючих національних правових систем: а) визначення поняття та складу (внутрішньої структури) лісового фонду; б) власність на лісові ресурси; в) використання та охорона лісового фонду, включаючи адміністративно-правовий режим державного управління лісовими ресурсами [262, с. 67].

При цьому першочергової уваги, зважаючи на реалізацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [263] та обумовлений законодавчо встановленим стратегічним курсом на європейську інтеграцію перманентний процес інтенсивної імплементації європейських правових та управлінських стандартів до національної правової системи України, заслуговує досвід формування єдиної лісової політики ЄС в частині визначення поняття, встановлення форми власності та режиму охорони й використання лісового фонду [262, с. 67].

У цьому контексті слід зазначити, що важливу роль у формуванні стандартів ЄС у лісовій галузі відіграє така правова категорія, як компетенція ЄС [264, с. 17], яка впливає на обсяг повноважень, що надаються ЄС у співвідношенні з повноваженнями, які зберігаються за державами-членами. Водночас можна

відзначити наявність фактично необмежених повноважень ЄС щодо формування стандартів у сферах, що належать до виключної компетенції ЄС (митна сфера, сфера конкуренції, торговельна та монетарна політика, рибальство) (ст. 3 Договору про функціонування ЄС) [265].

Що стосується правового регулювання використання та охорони лісового фонду в державах-членах ЄС, то вказані питання регулюються внутрішнім адміністративним, лісовим, земельним законодавством із урахуванням тієї особливості, що правовими актами ЄС встановлюються спільні стандарти у сфері охорони довкілля, які безпосередньо відносяться і до процесів лісокористування та лісоохорони, адже для ЄС характерною є розробка єдиної екологічної політики, що, зі свого боку, є основою для розробки гармонізованого загальноєвропейського законодавства з охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів. Виражається така спільна політика у реалізації шести Програм дій з довкілля, на основі яких були підготовлені відповідні нормативні акти ЄС з охорони довкілля [264, с. 213].

Отже, аналізуючи адміністративно-правові засади використання та охорони лісового фонду в державах-членах ЄС, доцільно окремо розглянути найбільш показовий та корисний досвід, притаманний національним правовим системам європейських держав з формулюванням необхідних узагальнень та конституюванням на цій основі певної оптимальної моделі удосконалення чинного вітчизняного адміністративного, лісового, земельного законодавства [262, с. 68].

Як слушно зазначає Р. В. Леню, «у країнах Європи, на відміну від України, спостерігається чітке розмежування повноважень між різними органами влади по горизонталі та децентралізація по вертикалі управління щодо організації, планування та контролю. У європейських державах лісовий фонд не розпорошений між різними міністерствами та відомствами, як в Україні, що дає можливість ефективно управляти та використовувати лісові ресурси. Реформування лісового господарства в Україні має відбуватися з урахуванням досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, оскільки ці країни мають позитивний досвід економічного регулювання процесів управління і використання лісових ресурсів» [266, с. 1].

Дійсно, подібна модель доволі успішно функціонує, наприклад, у Латвії, де питання лісового господарства цілком перебувають у компетенції міністерства сільського господарства [166, с. 201].

З іншої точки зору, В. П. Непийвода вважає, що за подібного «підпорядкування» лісового фонду центральному органу державного управління з сільського господарства «...лісовому господарству, зазвичай, відводять другорядну роль», адже «лісова політика зазнає впливу значно потужнішого сільськогосподарського лобі» [166, с. 201]. Вбачається, що науковець критикує не ідею інституціональної концентрації повноважень в межах однієї системи державних органів, а виключно певну «другорядність» лісового господарства відносно сільськогосподарської галузі, оскільки, наприклад, у Швейцарії створена концептуально інша модель державного управління лісовим фондом, яке здійснює окреме міністерство лісового господарства [166, с. 201]. При цьому йдеться саме про міністерство, а не про державний комітет, агентство чи будь-який інший орган зі спеціальним статусом, нижчим за міністерський та організаційно підпорядкованим тому чи іншому міністерству, найчастіше – сільськогосподарському (аграрному). Зауважимо, що в Україні на сьогодні має місце прогресивна інституціонально-функціональна модель Держлісагентства, діяльність якого спрямовується і координується через Мінекоенерго [154]).

Як зауважує у цьому контексті В. П. Непийвода, «у багатьох країнах лісогосподарські органи є найстаріше, найбільше й найвпливовіше відомство в галузі природних ресурсів. Традиційно ця інституція має основні повноваження щодо формулювання та проведення лісової політики, а також безпосереднього управління значною частиною лісових ресурсів» [166, с. 201].

Прикладом успішної реалізації лісової політики та її ефективного нормативно-правового регулювання й адміністративно-управлінського виконання на внутрішньодержавному рівні в ЄС є система використання та охорони лісового фонду Німеччини [262, с. 68].

Одним з чинників ефективного управління використання лісового фонду є та обставина, що у Німеччині домінують невеликі за розміром лісоволодіння. Так,

середня площа одного лісоволодіння складає 15,5 га. Лісова політика в Німеччині проводиться з врахуванням розмірів лісових господарств. З метою проведення ефективної лісової політики в приватних лісах Німеччини виділяють такі класи підприємств: площею до 1-го гектара (ліси повністю підпорядковуються інтересам сільського господарства); площею 1–5 га (ліси використовуються головним чином для екологічних і соціальних потреб); площею 5–20 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв); площею 20–50 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв; лісовласники регулярно працюють у лісі); площею 50–200 га (лісовласники регулярно працюють у лісі; господарство в лісах ведеться з метою отримання доходу і пов'язане з іноземними споживачами лісових ресурсів) [267, с. 29].

Крім того, важливо, що в Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу (тобто йдеться про цілісний, системний, комплексний законодавчий та управлінський підхід до охорони лісового фонду), адже чинне законодавство зобов'язує лісові підприємства складати так звані «рамочні» плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства за участю громадських об'єднань. Основними податками лісового господарства Німеччини є земельний податок, податок на майно, податок на спадщину і дарунки, податок з обігу та прибутковий податок. При цьому з лісовласників, які мають лісові ділянки площею до 0,3 га, земельний податок не справляється. Ця пільга не поширюється на дрібних лісовласників, які використовують лісові ділянки для плантаційного вирощування деревини [268, с. 73].

У Польщі основними документами, що визначають порядок лісогосподарської діяльності, є Закон про ліси 1991 року, Лісовий кодекс 1992 року, Лісова політика 1997 року, розпорядження Ради Міністрів і профільного міністерства. Необхідно відзначити, що в усіх основних документах значне місце відведене регламентації

порядку організації і діяльності державної лісової компанії, а також економічному регулюванню лісогосподарської діяльності.

Лісове господарство ведеться на підставі лісовпорядного плану, що складається на десятирічний період. У разі стихійних лих й інших форс-мажорних обставин план може бути розроблений на коротший термін. Для лісів, що не є власністю держави, складається спрощений план, що містить короткий опис лісів і земель, призначених для лісорозведення, а також основні цілі й принципи ведення лісового господарства [269].

Для Польщі характерна відносно висока частка захисних лісів. З цього погляду трохи попереду Німеччина (34%) і Білорусь (32%). Найбільшу питому вагу захисних лісів має Італія (приблизно 87%) переважно через великі площі ґрунто- й водозахисних лісів. У деяких країнах окремо виділені ліси соціальної функції, наприклад, у лісових районах (так, у Білорусі площа таких лісів становить 1 488 тис. га, у Чехії – 282 тис. га, а в Польщі – 811 тис. га) [269].

Ліси в Польщі, як один із найбільш цінних елементів середовища, захищені багатьма різними категоріями збереження, а саме: національні парки, ландшафтні парки, природні заповідники, охоронювані ландшафтні території, ділянки Natura 2000, екологічні зони, природно-територіальні комплекси (пол. *zespoły przyrodniczo-krajobrazowe*) й еталонні території (пол. *stanowiska dokumentacyjne*). Згідно з чинним законодавством вони також можуть отримати статус охоронюваних, залежного від функцій захисту, які здійснюються щодо них. Діяльність з охорони навколишнього середовища в лісах Польщі включає в себе багато різних аспектів, серед яких рання діагностика загроз, що мають негативний вплив на ліси, заходи з боротьби із шкідниками й хворобами лісу тощо [269].

У Словаччині основними документами, що визначають порядок лісогосподарської діяльності, є: Закон № 326/2005 про ліси з поправками, Закон № 138/2010 про лісові репродуктивні матеріали з поправками, Закон № 97/2013 про земельні об'єднання, Закон № 274/2009 про полювання з поправками. Значний вплив на ведення лісового господарства в Словаччині зробив Кодекс охорони природи й

ландшафтів (прийнятий у 1994 році), відповідно до якого спеціальний режим господарювання встановлений для 42,5% лісів країни [269].

За розподілом власності ліси діляться на державні (40,8%), приватні (11,3%), громадські (24,8%), сільські (9,4%), церковні (2,9%) і з усе ще нез'ясованою власністю (10,9% від загальної площі). Ураховуючи, що процес повернення раніше націоналізованих лісів ще не завершений, державні лісогосподарські підприємства управляють 55,1% лісу [269].

Усі ліси одночасно є багатофункціональними. З точки зору використання їх функції вони поділені на категорії: комерційні (господарські) ліси, захисні ліси й ліси спеціального призначення. Особлива увага у Словаччині приділяється отриманню якісного репродуктивного матеріалу й збереженню генетичного потенціалу лісів. Банк лісового насіння, як самостійна структурна одиниця, знаходиться у віданні спеціалізованої державної фірми. Контролем якості насіння займається відповідний відділ дослідницького інституту у м. Зволен. У Словаччині створено національний кадастр охоронних територій. До нього належать великі природоохоронні території (національні парки та заповідні території) площею 1 110 599 га і малі природоохоронні території (природні заповідники, національні природні заповідники, пам'ятки природи, національні природні пам'ятки і охоронювані ареали) загальною площею 107 590 га. При цьому 78 373 га перекривається великими природоохоронними територіями [269].

У Латвії, де у державній власності 57% лісів загальною площею 1,65 млн. га, рекреаційні послуги надає державне акціонерне товариство «Державні ліси Латвії». Товариство здійснює господарське управління лісами, виконуючи головну функцію – збільшення вартості державних лісів, при цьому не маючи на балансі власної техніки та технічних працівників. Законодавство держави не передбачає надання державних лісів у строкове користування іншим суб'єктам господарювання для потреб рекреації. Організація рекреаційних послуг і ведення мисливського господарства здійснюється окремим структурний підрозділом товариства, завданням якого є задоволення потреби широких кіл населення у лісовому відпочинку [270, с. 57].

У Фінляндії, як і в Латвії, державне управління лісами, що перебувають у державній власності, здійснюється на основі державного підприємництва, коли держава не передає права на користування лісом на умовах оренди приватному бізнесу. Частка державних лісів у державі – 24% від загальної кількості, лісове господарство в них веде Лісова служба, що має статус державного комерційного підприємства. Служба здійснює розподіл виконання господарських функцій через низку підприємств державної форми власності, з якими укладаються відповідні контракти (договори підряду). Зокрема, на наданні рекреаційних послуг спеціалізується компанія «Вайлд Норд», у власності якої знаходяться різноманітні об'єкти рекреаційної інфраструктури: будиночки для оренди, зони рибальства та полювання, визначні природні об'єкти тощо. Підприємство «Лаатумаа» продає та здає у короткострокове користування ділянки на берегах озер, у глухих лісах, на сопках, купує та продає лісові виділи та ґрунтові матеріали. Також «Лаатумаа» разом із екологічними центрами відає придбанням у власність держави природоохоронних територій. Загалом витрати на ведення лісового господарства повністю покриваються за рахунок отриманих доходів від реалізації продукції та послуг. Частина валового доходу згідно з нормативом, який встановлюється Міністерством сільського та лісового господарства країни, перераховується до бюджету [270, с. 57].

У Швеції наданням рекреаційних послуг займається державне підприємство «Свеаскут», яке також веде лісове господарство в лісах державної форми власності [270, с. 57–58].

Отже, спільною особливістю для моделі лісових відносин у європейських державах є надання рекреаційних послуг у державних лісах виключно державними та муніципальними підприємствами, які долучаються до утворення лісового доходу через вилучення податків.

Окрім національних правових систем держав-членів ЄС, цікавим є також позитивний досвід використання та охорони лісового фонду в правовому регулюванні та адміністративній практиці інших розвинутих зарубіжних держав.

Так, з точки зору можливостей застосування в Україні досить корисним вбачається правове регулювання охоронних обмежень в США, що спрямовані як на

охорону лісових земель та ресурсів, так і інших об'єктів адміністративно-правової охорони.

В американській правовій системі поняття «охоронні обмеження» (англ. conservation easements, conservation restrictions, restrictive covenants) означає широке коло обмежень у галузі землекористування, накладених з метою охорони [271].

Одним з видів таких охоронних обмежень, яке може стосуватися не тільки земельного фонду, але й лісового, є договір довічного охоронного обмеження, метою якого є ефективний та безстроковий захист природних ландшафтів. На наш погляд, подібний правоохоронний режим може бути запозичений українським законодавством шляхом формулювання відповідних положень Земельного та Лісового кодексів і розширення на цій основі сфери застосування охоронного зобов'язання за межі об'єктного складу природно-заповідного фонду, особливо зважаючи на необхідність посилення охорони історико-природних ландшафтів Карпатського лісового масиву від екстенсивної господарської експлуатації у формах, небезпечних для цілісності та нормального функціонування відповідних лісових господарств.

Більше того, охоронні обмеження в США в окремих випадках можуть забороняти навіть загальне природокористування, а не тільки спеціальне, на ділянках, що знаходяться під охороною [272, с. 110]. Як вбачається, подібні обмеження не є доцільними, оскільки загальне лісокористування за умови дотримання встановлених правил не становить небезпеки для лісового фонду, а тому більш виправданим є встановлення довічних охоронних обмежень саме на спеціальне лісокористування, в першу чергу – на заготівлю деревини, що безпосередньо зменшує кількісні та якісні характеристики наявного лісового фонду.

З іншого боку, в умовах майбутньої потенційної можливості лібералізації ст. 12 ЛК України, положеннями якої визначені достатньо суттєві обмеження права приватної власності на ліси, встановлення охоронних обмежень могло б забезпечити захист лісових ресурсів від нераціонального користування з боку приватних власників відповідних лісових ділянок, встановивши певне співвідношення між приватними та публічними інтересами, у чому, крім іншого, знаходить свій

безпосередній прояв соціальної функції держави як регулятора індивідуальних, групових та суспільних життєво важливих інтересів.

Уявляється, що охоронні обмеження варто встановлювати двома способами: імперативним (через видання індивідуальних актів органів державної влади та місцевого самоврядування в межах їх повноважень – у разі особливої природної та/або історико-культурної цінності об'єкта) або диспозитивним (шляхом підписання при здійсненні будь-якої приватизації лісових ресурсів договору охоронного обмеження між власником ділянки лісового фонду та органом управління лісовим господарством, наразі – Держлісагентством у тому разі, якщо у лісовій сфері буде дозволена приватна власність). В обох випадках принциповою позицією має бути розповсюдження охоронних обмежень виключно на спеціальне, а не на загальне лісокористування.

Водночас для сучасної світової практики використання лісових ресурсів характерним є застосування так званих «м'яких» адміністративних моделей, побудованих на використанні ринкових та заохочувальних методів забезпечення раціонального лісокористування та ефективною лісоохорони, а також децентралізація системи публічного управління лісовим фондом.

У цьому контексті слід зазначити, що, наприклад, в основу системи державного управління лісовим господарством Канади покладено принцип роздільного виконання функцій управління та ведення господарства. Функції управління виконують професійні державні структури, які діють від імені власника лісових ресурсів. Виробничу діяльність щодо використання і відтворення лісових ресурсів виконують підприємницькі структури. Водночас більшість питань щодо управління лісовим господарством Канади вирішується на рівні провінцій. В округах основне завдання органів управління лісовим господарством – складання середньо- та довгострокових планів використання і відтворення лісів за участю місцевого населення. Управління лісового округу поряд зі складанням планів видає ліцензії на оренду лісових ресурсів з обмеженими правами лісокористувачів. На рівні лісових районів здійснюється основна організаційна робота з лісокористувачами, проводиться контроль за їхньою діяльністю щодо заготівлі деревини, штучного і

природного поновлення лісів, їх захисту від пожеж та шкідників. При цьому лісове планування відіграє важливу роль в управлінні лісовим господарством. На федеральному рівні розробляється так звана Канадська національна лісова стратегія – це різнобічний документ, у якому представлені дев'ять стратегічних напрямів, які спрямовані на взаємозв'язок екологічних, економічних та культурних аспектів лісового господарства. Результатом реалізації вказаних положень є той показовий факт, що Канада у 1992 році була визнана першою державою, яка здійснювала стале управління лісовим господарством на загальнодержавному рівні [273, с. 22].

Взагалі, як справедливо відзначає Р. В. Леньо, «більшість зарубіжних країн надає особливого значення плануванню лісогосподарської діяльності, оскільки ця функція, по-перше, дає змогу визначити довго- та короткострокові цілі розвитку галузі, по-друге, через неї здійснюється вплив громадськості на процес управління лісами. Використовується цілеспрямована податкова політика, щоб стимулювати лісовласників та інших суб'єктів лісогосподарської діяльності до ведення лісового господарства відповідно до загальнодержавних стратегічних цілей» [266], що якраз досить об'єктивно і демонструє досвід нормативно-правового регулювання використання та охорони лісового фонду в Канаді.

Певний науково-дослідний та практичний інтерес має і правове регулювання використання й охорони лісового фонду у пострадянських державах, адже проблемні питання в силу спільних особливостей історико-правового та соціокультурного розвитку досить часто є аналогічними порівняно з досвідом України у цій сфері.

Так, у ст. 32 ЛК Республіки Молдова від 21.06.1996 р. передбачається, що за умови дотримання положень кодексу громадяни мають вільний доступ на територію лісового фонду. При цьому вони користуються лісами в рекреаційних цілях, а також для збору дикорослих плодів і ягід, горіхів, грибів та інших продуктів лісу безкоштовно, за винятком випадків, коли користування здійснюється в поліпшених або штучно створених угіддях або в спеціально обладнаних місцях [274].

У Білорусі, як і сьогодні в Україні, усі ліси є виключною власністю держави із централізованим лісоуправлінням та лісокористуванням. Зокрема, у ст. 42 ЛК

Республіки Білорусь від 14 липня 2000 року вказується, що громадяни мають право вільно перебувати на території лісового фонду і безкоштовно збирати для задоволення власних потреб дикорослі плоди, ягоди, горіхи, гриби, інші харчові лісові ресурси, лікарську рослинну і технічну сировину, деревні соки, мох, лісову підстилку й опале листя, брати участь у культурно-оздоровчих, туристичних, інших рекреаційних та (або) спортивних заходах, якщо інше не передбачено законодавчими актами Білорусі [275].

На наш погляд, подібне звуження правового режиму власності на лісові ресурси не є доцільним та достатньо виправданим в умовах ринкової економіки, коли основним економічним завданням є пошук ефективного власника, здатного реально забезпечити охорону та відновлення лісових ресурсів, включаючи вкладання необхідної кількості матеріальних коштів у реалізацію відповідних завдань з елементом особистого комерційного інтересу, а тому, як вбачається, Україні слід запозичувати досвід диференціації форм власності та дозволити приватизацію певної частини лісового фонду за умови встановлення необхідних охоронних обмежень щодо спеціального користування.

Подібні до окреслених підходи є характерними і для законодавства більшості європейських держав, в яких у середньому питома вага приватного лісокористування складає 50%. Так, у Австрії питома вага приватної власності у лісовому секторі складає 80%, у Великобританії – 75%, у Швеції – більше 70%, у Фінляндії – 56%, у Німеччині – 46% [276, с. 187].

З іншого боку, не дивлячись на плюралізм форм власності у мірі, ще не відомій чинному українському законодавстві, зарубіжний досвід переконливо свідчить про неабияку важливість постійного контролю над будь-якими власниками лісових ресурсів з боку органів публічної (державної та муніципальної) влади. Наприклад, у Чеській Республіці органи державної компанії «Ліси Чеської Республіки» двічі на рік здійснюють загальний огляд якості та обсягу виконуваної роботи приватними власниками лісових ресурсів та їх відповідність принципам сталого лісокористування [276, с. 188].

Доцільним вбачається і використання цікавого європейського досвіду в організації та формуванні системи фінансування лісогосподарського сектору. Так, у Польщі з відсотків від прибутків лісогосподарських підприємств та їх доходів від продажу деревини, штрафів, компенсацій збитків юридичними та фізичними особами формується Лісовий фонд, який здійснює фінансування лісового господарства. Із бюджету надходять лише цільові дотації на лісовідновні роботи. Більше того, на відміну від України, де право розпорядження державними лісами покладено на обласні адміністрації і місцеве самоврядування, у Польщі права розпорядження були передані Генеральній дирекції. Крім того, у Польщі на державному рівні ефективно здійснюється просвітницька діяльність та пропаганда збалансованого лісового господарства, з метою формування громадської думки та відновлення довіри громадян до державних інститутів країни, з метою чого було створено Державний лісівничий інформаційний центр при лісовому холдингу «Державні ліси» [276, с. 188].

У Туреччині є можливою передача населенню та приватним інвесторам деградованих земель з метою ведення лісового господарства. Необхідно підкреслити, що власником землі залишається держава, а підприємець отримує лише право вільно використовувати отриманий прибуток. Також з метою підвищення зайнятості та рівня життя населення лісових селищ влада Туреччини за зниженими цінами реалізує їм деревину, що тим самим сприяє розвитку малого та середнього бізнесу. Крім того, Генеральний директорат із зв'язків з лісовими селищами, щоб підтримати їх роботу займається вирішенням проблем надання кредитів, позик та інших стимулів для малого бізнесу у деревообробній промисловості [276, с. 189].

Загалом, як справедливо зазначають Т. В. Пімоненко і О. С. Денисенко, «досвід європейських країн свідчить, що ефективна система управління лісовим господарством забезпечує підвищення не лише прибутковості лісового сектору, а й формуванню відповідної системи стимулів збалансованого лісокористування» [276, с. 189].

Аналізуючи форму власності на лісовий фонд як важливий чинник його використання та охорони, слід зазначити досить серйозний вплив традиційних

публічно-правових інститутів на формування відповідних правових режимів у деяких зарубіжних державах, прикладом чого є доволі ефективні адміністративні процедури сертифікації та екомаркування лісової продукції.

Так, у Польщі сертифікованими є усі державні ліси [277, с. 44]. Лісове законодавство Німеччини зобов'язує господарювати раціонально у лісах будь-якої форми власності, включаючи приватну [166, с. 243]. При цьому загальним для обох держав є існування незалежного, приватного сертифікаційного органу, який викликає довіру з боку власників лісового фонду [166, с. 244].

Окремим питанням, що має бути розглянуто у контексті визначення позитивного зарубіжного досвіду використання та охорони лісового фонду, є правове регулювання заготівлі деревини як основної форми спеціального лісокористування.

Слід зазначити, що у світі існують три функціонально-інституціональні моделі заготівлі деревини:

1. Заготівля деревини приватними підприємствами зі збереженням публічної (державної чи комунальної) форми власності на лісовий фонд.

2. Делегування приватним компаніям не тільки функції заготівлі деревини, але і ведення лісового господарства загалом зі збереженням публічної форми власності.

3. Здійснення заготівлі деревини, як і будь-яких інших лісогосподарських функцій, публічними інституціями (державними чи комунальними), що у розвинутих правових державах є характерним лише для лісових плантацій як специфічної організаційно-правової форми експлуатації лісового фонду [166, с. 223].

У цьому контексті показовим та достатньо корисним є досвід Німеччини, де сформований відкритий ринок деревини, в діяльність якого держава безпосередньо не втручається, адже таке втручання, особливо щодо регулювання цін, вважається принципово несумісним з ринковою економічною системою, так само, як і зазвичай публічні підприємства майже не долучаються до заготівлі деревини на приватному лісному фонді [278, с. 8].

Водночас для Канади (держави з переважно державною формою власності на лісовий фонд) поширеною є практика заготівлі деревини на основі отримання

дозволів (ліцензій) [279, с. 70]. Юридичний зміст таких дозволів полягає у тому, що покупець за винагороду дістає право заготовити встановлений обсяг деревини в межах великого адміністративного регіону, причому лісозаготівельник здійснює конкретні лісогосподарські заходи, визначені ліцензією, однак рівень вимог відповідно до змісту ліцензії значно нижчий, ніж у договорах щодо господарювання та користування [166, с. 224].

Отже, на підставі проаналізованих прикладів можна цілком погодитися з міркуваннями В. П. Непийводи, що «взаємодія публічного й приватного секторів, пов'язаних між собою різними видами договорів, значною мірою визначає ступінь руйнівності заготівлі деревини щодо лісових екосистем. В умовах, коли ліси перебувають у публічній власності, але їх використовують приватні підприємства, вплив на право володіти й користуватися виступає головним інструментом лісової політики та альтернативою прямому адміністративному регулюванню. Ці заходи дещо згладжують наслідки, але не ліквідують коріння самої проблеми – низької зацікавленості приватних суб'єктів господарювати підтриманим шляхом на землях, що їм не належать» [166, с. 246].

Інтенсивна заготівля деревини одночасно потребує і застосування сучасних методик лісовирощування з відповідним їх законодавчим регулюванням та формально-процедурною регламентацією.

Як зазначає М. П. Савущик, нормативна база, що регламентує лісовирощування, за часів незалежної України набула цілої низки нововведень [280].

По-перше, рубки догляду як головна ланка формування лісових насаджень втратили статус окремого розділу лісогосподарської діяльності і відповідних правил та настанов. Спершу постановою Уряду України від 16.05.1996 № 535 рубки догляду були віднесені до рубок, пов'язаних із веденням лісового господарства і, відповідно, почали регламентуватися Правилами рубок, пов'язаних із веденням лісового господарства, та інших рубок [281], а з прийняттям постанови Уряду України від 12.05.2007 № 724 – до рубок формування й оздоровлення лісів, і проводиться відповідно до Правил поліпшення якісного складу лісів [282]. По-друге, у вказані нормативні акти не ввійшли лісівничі правила проведення рубок догляду залежно

від породи й лісорослинних умов, які є визначальними для успішності лісовирощування. До Правил була включена норма, за якою єдиним показником, відповідно до якого плануються й проводяться рубки догляду, стала відносна повнота насадження. Зокрема, проріджування за повноти 0,7, а прохідні рубки – за повноти 0,8 і нижче не проектуються і не проводяться. При цьому не мають значення ані головна порода насадження, ані лісорослинні умови росту, ані походження й будова деревостану. Таким чином показники, що є фундаментом лісівництва, випали з нормативів вирощування, а сам процес призначення рубок догляду став максимально уніфікованим і його повністю перебало на себе лісовпорядкування, відсторонивши від лісовирощування лісничого як особу, яка насамперед має відповідати за успішність його проведення [280].

На відміну від України, європейські практики лісовирощування, що базуються на інтенсивних рубках догляду, характеризуються суттєво вищою часткою деревини в загальній структурі лісокористування. Приміром, у Фінляндії частка першої комерційної рубки становить 11%, наступних – 32% від загального лісокористування [283]. У загальному балансі заготівлі деревини вони перевищують 40%, поступово наближаючись до половини. Водночас вони суттєво покращують якість лісосічного фонду. Зокрема, вихід ділових сортиментів у лісах Швеції і Фінляндії становить відповідно 91% і 90% [284]. При цьому при вирощуванні соснових насаджень за оборот рубки проведенням своєчасних інтенсивних рубок догляду збільшують загальний обсяг ділової деревини на 20–30%, головним чином – половника [280].

Отже, аналізуючи досвід використання та охорони лісового фонду у зарубіжних державах на концептуально-програмовому рівні сприйняття нормативних положень, можна визначити деякі загальні принципи, спільні для більшості сучасних національних правових систем, зважаючи на їх міжнародне значення, сутність та формально-юридичний зміст, причому ці принципи мають бути послідовно та системно імплементовані до українського лісового законодавства з метою підвищення та уніфікації стандартів лісокористування та лісоохорони, а саме:

1. Принцип поєднання суверенного права держав розробляти свої лісові ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони та використання лісового фонду із

необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції.

2. Принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісового фонду відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і міжнародно-правовими стандартами.

3. Принцип необхідності активізації державних і громадських зусиль, спрямованих на раціональне використання, збереження і розвиток лісового фонду.

4. Принцип ключової ролі всіх видів лісів у підтриманні необхідного стану екологічної рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях.

5. Принцип поваги і забезпечення самобутності, культури і прав корінних народів, а також інших груп населення, які проживають в лісових районах.

6. Принцип важливої ролі лісів у задоволенні потреб у сировині, що повинно поєднуватись із раціональним використанням лісових ресурсів, залісненням і лісовідновленням.

7. Принцип сприяння створенню сприятливого міжнародного економічного клімату для збалансованого і екологічно обґрунтованого розвитку лісів в усіх країнах, з метою чого уряди багатьох європейських країн надають фінансову підтримку задля заліснення земель та вирощування сіянців та саджанців. Державна підтримка таких заходів проявляється через використання низьких процентних ставок по кредитах у випадках реалізації державних програм з лісівництва. Деякі держави беруть на себе фінансування лісогосподарських заходів та консультативну допомогу. У контексті практичної реалізації цього принципу слід зазначити, що, як показово свідчить досвід багатьох розвинутих у правовому та соціально-економічному сенсі країн Європи (Фінляндія, Німеччина, Польща), науково обґрунтоване ведення лісового господарства, раціональне комплексне використання лісових ресурсів в поєднанні з ефективними заходами їх збереження і відтворення незалежно від правового режиму лісів та їх народногосподарського призначення,

стає важливим підґрунтям створення власної екологічно орієнтованої системи фінансування лісовирощування [285].

Загалом, у результаті проведеного дослідження зарубіжного досвіду правового забезпечення використання та охорони лісового фонду й можливостей його застосування в Україні можна дійти до таких найважливіших висновків теоретико-методологічного та науково-практичного характеру: а) оптимальною інституціональною моделлю публічного управління лісовим фондом є створення вертикально інтегрованого спеціалізованого центрального органу зі статусом міністерства, що дозволяє формувати та реалізувати лісову політику як самостійний, окремий напрям державної політики, не підпорядкований безпосередньо системі державного управління галуззю сільського господарства або будь-якою іншою сферою суспільних відносин; б) досвід переважної більшості розвинутих зарубіжних держав демонструє доцільність та корисність диверсифікації в Україні форм власності на лісовий фонд, включаючи правову легалізацію та регламентацію процесу приватизації певної кількості лісових ресурсів, що дозволить забезпечити ефективне господарювання та особистий інтерес власника у збалансованому розвитку відповідних територій; в) одночасно з приватизацією лісового фонду доцільним є запозичення українським лісовим та земельним законодавством позитивного досвіду охоронних обмежень, сертифікації, екомаркування як ефективних методів забезпечення раціонального спеціального використання лісового фонду; г) основним адміністративно-правовим способом забезпечення охорони лісового фонду від нераціонального використання і, навпаки, стимулювання раціональної заготівлі деревини, є ліцензування лісозаготівельної діяльності за широкої участі громадських інституцій та експертного середовища, належним чином регламентованого на законодавчому рівні; д) у лісовому законодавстві зарубіжних держав можна визначити систему спільних основних принципів використання та охорони лісового фонду, що можуть бути імplementовані до ЛК України, до яких відносяться: принцип поєднання суверенного права держав розробляти свої лісові ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони та використання лісового фонду із необхідністю

мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції; принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісового фонду відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і міжнародно-правовими стандартами; принцип необхідності активізації державних і громадських зусиль, спрямованих на раціональне використання, збереження і розвиток лісового фонду; принцип ключової ролі всіх видів лісів у підтриманні необхідного стану екологічної рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях; принцип поваги і забезпечення самобутності, культури і прав корінних народів, а також інших груп населення, які проживають в лісових районах; принцип важливої ролі лісів у задоволенні потреб у сировині, що повинно поєднуватись із раціональним використанням лісових ресурсів, залісненням і лісовідновленням; принцип сприяння створенню сприятливого міжнародного економічного клімату для збалансованого і екологічно обґрунтованого розвитку лісів.

3.2. Удосконалення адміністративних процедур у сфері використання й охорони лісового фонду України

Дослідження адміністративних процедур у сфері використання та охорони лісового фонду доцільно почати з пошуку шляхів та напрямів покращення цих процедур для забезпечення належного використання й охорони лісового фонду. Для цього слід розглянути передусім практичні аспекти здійснення використання лісів та їх правову регламентацію. У науковій літературі адміністративні процедури детально вивчені [286; 287; 288] і перевантажувати дане дослідження аналізом правового поняття, ознак та особливостей не вбачається доцільним.

Для розкриття проблем здійснення адміністративних процедур та шляхів їх вирішення в галузі використання й охорони лісового фонду будемо розглядати адміністративну процедуру як систему врегульованих нормами адміністративного

права юридично значущих дій, направлених на реалізацію державної політики в сфері використання й охорони лісового фонду, забезпечення прав громадян та інтересів суспільства і держави в цій сфері.

В науці адміністративного права існує розгалужена система класифікації адміністративних процедур, які можна застосувати і до процедур у сфері використання й охорони лісового фонду. Так, залежно від ініціатора процедури поділять на:

– заявні – виникають в разі звернення зацікавленої або іншої особи до компетентного органу, і без такого звернення процедура не може бути розпочата або не має завершення. До таких процедур відноситься: видача дозволів на заготівлю лісових ресурсів – лісового та лісорубного квитка, розгляд повідомлень про порушення лісового законодавства, отримання посвідчення громадського інспектора з охорони довкілля та ін.);

– втручальні – виникають за ініціативою органу, який має право та необхідність доступу до роботи (діяльності) суб'єкта використання лісового фонду або законодавством передбачено необхідність встановлення правил такої діяльності саме цим органом. Такими процедурами є: всі зовнішні контрольні процедури, які ініціюються контролюючим суб'єктом, забезпечення участі громадськості в прийнятті рішень в галузі лісового господарства; встановлення лімітів використання лісових ресурсів тощо.

Залежно від складності здійснення процедури поділяються на: прості – передбачають здійснення певної однієї дії за чітко визначеним порядком (накладення стягнення на порушника, видача лісового квитка тощо); складні – передбачають тривалу багатоступеневу підготовку необхідних документів, їх перевірку, узгодження та прийняття кінцевого рішення (видача лісорубного квитка, перевірка діяльності підприємства сторонньою інспекцією).

З огляду на сутність адміністративної процедури вони поділяються на:

– реєстраційні – передбачають внесення певних відомостей до відповідних реєстрів. При цьому це можуть бути і реєстрація нових підприємств у лісовому господарстві. Але основними видами реєстраційних процедур в досліджуваній сфері

є ведення обліку, руху і використання деревини та інших матеріалів. Результати окремих реєстраційних процедур може бачити кожен охочий на відповідних офіційних сторінках [289];

– дозвільні – здійснюються задля отримання документів на право використання лісових ресурсів – отримання лісорубного та лісового квитка;

– інспекційні – це процедури перевірки дотримання певних вимог підпорядкованими суб'єктами – перевірка правильності заготівлі деревини лісозаготівельними організаціями з боку постійного лісокористувача;

– екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні та інші, що застосовуються у досліджуваній сфері. Вони переважно стосуються кадрового та іншого забезпечення ведення лісового господарства – отримання дозволу на носіння вогнепальної зброї, підготовка та інструктаж персоналу перед виконанням робіт тощо.

Враховуючи тематику дослідження необхідно запропонувати класифікацію та детально розглянути адміністративні процедури залежно від спрямованості діяльності уповноваженого суб'єкта. З практики ведення лісового господарства вбачається два фундаментальних напрямки діяльності органів управління: 1) використання доступних і придатних лісових ресурсів або їх корисних властивостей; 2) збереження й охорона наявних ресурсів. Зрозуміло, що вказані види діяльності є взаємопов'язані і не можуть бути здійснені без урахування результатів один одного. Водночас їх поділ здійснюється у зв'язку з різною природою проваджень, бажаними результатами, порядком ініціювання та колом суб'єктів. Тому вбачається доцільним адміністративні процедури у сфері ведення лісового господарства розділити на дві групи: процедури направленні на створення умов для спеціального використання лісового фонду та охоронні процедури.

Процедури направленні на створення умов для спеціального використання лісового фонду включають в себе передусім процедури пов'язані з отриманням права на використання корисних властивостей лісу задля задоволення господарських або інших потреб. Враховуючи принцип природоохоронного законодавства – платності та дозвільного характеру спеціального використання природних ресурсів, всі передбачені законом можливості використання корисних властивостей лісу чітко

регламентовані, більшість віднесено до адміністративних послуг, а результати окремих відображаються в мережі Інтернет для забезпечення інформування громадськості про використання та рух лісових матеріалів [289].

Основними та найголовнішими є процедури щодо видачі лісорубного або лісового квитка. Адже кінцевий результат таких проваджень є надання спеціального дозволу на заготівлю деревини, другорядні та побічні лісові користування. Загальний порядок здійснення адміністративних процедур щодо видачі лісорубного квитка регулюється Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [290] та відноситься до надання адміністративних послуг [291].

Адміністративна процедура щодо оформлення лісорубного квитка є заявною, дозвільною, складною адміністративною процедурою та ініціюється особою зацікавленою в його отриманні. Безпосередньо порядок отримання лісорубного квитка регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761 «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» [83].

Процедури оформлення лісорубного квитка згідно з положенням названої Постанови КМУ починається з подачі заявки на використання лісових ресурсів під час проведення рубок головного користування, а також подаються: відомість чергової лісосіки, польову перелікову відомість, переліково-оцінювальну відомість, карту технологічного процесу розробки лісосіки, план лісосіки. Особливу увагу слід звернути на те, що із вказаною заявкою можуть звертатися лише власники лісів або постійні лісокористувачі.

Однак, виходячи з переліку документів, які надаються для отримання лісорубного квитка, припустимо вказувати на існування підготовчого етапу процедури його отримання. Так, відомість чергової лісосіки є документом, яким плануються до рубки дерева із зазначенням їх місцезнаходження (господарство, квартал, виділ, ділянка тощо) порід дерев, обсягу та інших характеристик деревостанів, які плануються в рубку. Ця відомість складається за результатами обстежень деревостанів власниками лісів або постійними лісокористувачами для всього підприємства загалом. Складається вона на підставі польової перелікової

відомості, яка, зі свого боку, складається безпосередньо під час проведення обстеження деревостанів на місцевості (в лісі). За результатами такого обстеження та складання польової перелікової відомості, складається переліково-оцінювальна відомість, завданням якої є встановлення оцінки визначених під рубку дерев. План лісосіки та карта технологічного процесу є документами, що вказують на технологічні аспекти заготівлі деревини.

Для належної охорони та раціонального використання лісового фонду вдосконаленню має підлягати не процедура видачі самого лісорубного квитка, а підготовка (створення) документів, на підставі яких названий квиток видається. У зв'язку з тим, що це є дозвільною процедурою, видача квитка досить детально регламентована і значних проблем не викликає. Основні проблеми захисту лісів складаються саме в процесі підготовки необхідних документів для отримання квитка та визначення деревостанів до рубки.

Названі вище документи створюються в результаті повсякденної роботи первинних ланок управління лісовим фондом – лісогосподарськими підприємствами та установами. Від якості здійснення цієї роботи, належного виконання вимог чинного законодавства і залежить кінцевий результат. Значна кількість порушень в лісовому господарстві виникає через неналежне виконання свої обов'язків безпосередньо працівниками підприємств: допускаються помилки у визначенні на місцевості ділянки лісосіки; призначаються до рубки дерева, які не мали бути заготовлені (плюсові дерева, насінники тощо); виписуються документи на рубку без оформлення всіх необхідних попередніх документів. Ці порушення фіксуються та знаходять свою реалізацію у вигляді притягнення винних до відповідальності [292]. Однак відновлення деревостанів від цього не відбувається – лісовий фонд продовжує зазнавати шкоди і якість заліснення території України падає.

У боротьбі з незаконними (браконьєрськими) рубками зроблено чимало. Зокрема, розроблені сервіси перевірки легальності походження деревини де кожна особа може перевірити обіг деревини за номером товаро-транспортної накладної, державним номерним знаком автомобіля тощо. І проблема в цій сфері знаходиться дещо поза адміністративно-правовим забезпеченням використання й охорони

лісового фонду України. Тут більше питання до правоохоронної діяльності компетентних органів держави.

У досліджуваній сфері основна проблема вбачається в певній «закритості» діяльності щодо легальної заготівлі деревини. Так, існуюча Методика з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини в лісах [293] взагалі не передбачає участі сторонніх осіб у проведенні обстеження лісів. По суті тільки контролюючі органи або представники органів управління лісовим господарством вищого рівня можуть бути допущені до відповідних робіт.

Задля удосконалення процедури оцінки стану лісів та враховуючи тенденцію допуску громадськості до усіх сфер державного управління (куди це втручання дозволено) було б доцільно проводити інформування громадськості про планові обстеження лісових масивів та їх таксацію, а також у разі зацікавлення громадян в такій діяльності – залучати їх до проведення відповідних дій. Це дозволить уникнути «дослідження» деревостанів тільки на папері без натурального обстеження; унеможливить зловживання щодо сортової та видової приналежності запланованої до рубки деревини; забезпечить виділення під рубку тільки дійсно пошкоджених дерев – у разі не суцільної рубки. Так, до введення електронного інформування через веб-сайти про плани та результати заготівлі деревини, в матеріалах окремих лісництв в 2000-х роках впродовж кількох років поспіль вся заготовлена деревина йшла за категорією (сортом) як дров'яна, ділової і напівділової деревини не було взагалі.

Наступним аспектом удосконалення процедур є їх розумне ускладнення. Адже відповідно до ч. 2 ст. 1 ЛК України «Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцерозташуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах» [5]. Тому отримання дозволу на рубки для лісокористувача має бути досить складним процесом із всебічним дослідження їх доцільності та необхідності. Наприклад, в Швейцарії для зрубання дерева в приватних лісах, а це біля 80% всіх лісів, власник повинен отримати дозвіл органів управління лісового господарства та наведення досить переконливих аргументів. В окремих місцевостях, якщо власник зможе

довести що деревина визріла для рубки то дозвіл він отримає тільки через десять років. Головним завданням лісів для швейцарців є збереження природи та захист клімату. Вони не вбачають в ньому виключно ресурс для деревообробної промисловості [294]. При цьому значний розрив у часі між досягненням стиглості деревостанів та рубкою дозволяє прибрати бажання отримання миттєвого зиску та створює умови для тривалого сталого лісокористування.

Природоохоронні функції лісів в Україні значно недооцінюються і розглядають ліс насамперед як деревину. В багатьох країнах перед вирубкою лісу оцінюють, яких збитків зазнає економіка і суспільство через припинення надання лісом екосистемних послуг. І цифри фігурують чималі [295]. В Україні значні кошти виділяються на протиповіневі заходи на схилах Карпат і щороку все одно відбуваються повені або зсуви ґрунту. Хоча карпатські гори простягаються не лише по території України, однак катастрофічних наслідків з такою частотою як в Україні в сусідніх країнах не відбувається. Причиною цьому є саме знищення лісів в гірських місцевостях. Лісовий ґрунт більш проникний для дощових вод, а тому вода опадів в ньому затримується довше. Крім того, значний об'єм води затримується на величезній площі листової поверхні дерев. Ліс запобігає катастрофічним паводкам, коріння дерев утримує ґрунти від зсувів, ліквідація наслідків яких може значно перевищувати той економічний ефект який дає реалізація деревини.

В Україні на рівні закону заборонені суцільні рубки у гірських ялицево-букових лісах Карпатського регіону [296], однак площі лісів скорочуються і надалі. У засобах масової інформації постійно розповсюджуються сюжети про цілі обезліснені схили, на яких за документами проводилися несукільні рубки оздоровлення чи формування.

Тому вбачається доцільним поряд із посиленням відповідальності за незаконну рубку, ускладнювати процедури отримання дозволів на рубки, зменшувати лімітів використання деревини, подовжувати проміжку часу між визначенням стиглості деревостану до його рубки. Використання тільки економічних аргументів на кшталт необхідності забезпечення вітчизняної економіки деревиною є не доцільним. Не секрет, що Україна стала одним із основних постачальників лісу кругляка до Європи

і при цьому досить дешевого для цього ринку. Запроваджувався мораторії на вивезення не обробленої деревини – ефекту не було. Доцільніше шляхом зменшення пропозиції самої деревини на ринку України збільшити її вартість і цим самим в повній мірі виконати як плани надходжень коштів лісогосподарських підприємств, так і подолати практику вивезення дешевої сировини з України.

Наступне, в процедурах підготовки документів для отримання лісорубного квитка та визначення деревостанів в рубку, необхідно забезпечити обов'язкову участь незалежного учасника, який вправі контролювати правильність визначення характеристик дерев та складення відповідних документів. В наукових джерелах наголошувалося на суттєвих недоліках ведення лісового господарства у вигляді поєднання в одній особі користувача лісів та органу контролю за його використанням [102, с. 95, 121]. Постійні лісокористувачі визначають які дерева підпадають під рубку, складають відповідні документи та контролюють їх правильність. Тому вбачається доцільним відділити функції експлуатації лісів від контролю.

Простішою за своєю суттю є процедура отримання лісового квитка, який видається власником лісів або постійним лісокористувачем для: заготівлі другорядних лісових матеріалів (живиці, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків); здійснення побічних лісових користувань (заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету); використання корисних властивостей лісів на умовах короткострокового тимчасового користування.

Лісовий квиток видається щороку на підставі лімітів використання лісових ресурсів під час заготівлі другорядних лісових матеріалів або здійснення побічних лісових користувань суб'єктам господарювання або іншим особам, які мають намір здійснювати вказані види діяльності. Процедурі видачі лісових квитків передують погодження та затвердження лімітів заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійснення побічних лісових користувань. Зазвичай, відповідні ліміти

затверджуються та розподіляються розпорядженням голови обласної державної адміністрації [297] за погодженням обласної ради [298].

Дослідження практики затвердження вказаних лімітів виявило значні відмінності в цій процедурі залежно від регіону. По-перше, час на який встановлюються ліміти різний – від одного року до чотирьох. В окремих випадках можна говорити про разові ліміти. Так, в Харківській області практикується затвердження лімітів в грудні на поточний рік, однак ці ліміти видаються переважно на новорічні дерева [299].

По-друге, різний перелік другорядних лісових матеріалів та побічних лісових користувань. В певній мірі це можна пояснити регіональними особливостями областей. Західні та північні області України, які вкриті значними площами лісів мають ширші та детальніші переліки тих лісових ресурсів, які надаються в користування. На офіційних веб-сторінках обласних державних адміністрацій та обласних рад центральних, східних та південних регіонів в цьому напрямі викладені поодинокі документи і не на кожен рік. Крім того, вони передбачають затвердження лімітів тільки на окремі користування чи матеріали. Пояснити це можна природним зонуванням та обсягом доступних матеріалів, але не можна виправдати.

Вбачається можливим запровадити однакову форму щодо встановлення лімітів по всій території України, і в разі відсутності відповідних матеріалів чи користувань – відповідні графи не заповнюються. Це дозволить створити одноманітність застосування чинного законодавства по всій території. А головне, враховуючи те, що лісовий фонд є джерелом забезпечення матеріалів та сировини для всієї економіки, створить умови для планування і розвитку відповідних галузей господарювання. Адже при зацікавленості у використанні певних місцевих другорядних лісових матеріалів та побічних лісових користувань, суб'єкт господарювання звертається до постійного лісокористувача з відповідною заявкою. Однак отримати лісовий квиток не має можливості у зв'язку з відсутністю затверджених лімітів користування. Тим більше малоймовірною вбачається ситуація, коли особа зацікавлена в заготівлі сіна, випасанні худоби чи розміщенні пасіки зможе ініціювати та домогтися затвердження відповідних лімітів. Тому у зв'язку з відсутністю розроблених та затверджених

лімітів здійснити в законний спосіб спеціальне використання лісових ресурсів у зацікавленого суб'єкта просто немає можливості.

І останнє, спеціальне користування лісовими ресурсами за лісовим квитком практично мало контролюється. Надане право заготівлі передбачає оплату за кожен кілограм зібраної продукції, однак під час дослідження не було виявлено прикладів притягнення осіб до відповідальності за понадлімітне використання лісових ресурсів за умови оформлення лісового квитка. Це зі свого боку породжує певну безконтрольність подальшого переміщення заготовленої продукції, особливо ягід та грибів. Тому за одним квитком на певний обсяг продукції, особи збирають будь-яку кількість ресурсів. І хоча лісовий квиток є єдиним документом про походження товару, подальший рух товарних консолідованих партій не вимагає обліку лісових квитків, крім випадків експорту. Отже, вбачається за необхідне передбачити створення облікової відомості до лісового квитка із занесенням щоденного обсягу заготовлених ресурсів.

Охоронні процедури у сфері використання та охорони лісового фонду Україні направленні насамперед на попередження і припинення порушень законодавства, а також притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Основою охоронних процедур є контроль за діяльністю власників лісів, постійних або тимчасових лісокористувачів, лісозаготівельними та лісопереробними підприємствами. Не вбачається доцільним в цьому дослідженні окремо зупинятися на здійсненні контрольних функцій суб'єктами публічного адміністрування за діяльністю підконтрольних суб'єктів за напрямками, які не стосуються специфіки використання лісового фонду, зокрема щодо податкового та бухгалтерського обліку, охорони праці тощо. Увага буде зосереджена на контролі за діяльністю пов'язаною саме з використанням та охороною лісового фонду.

Всі контрольні процедури у сфері використання та охорони лісового фонду умовно можна поділити за видами контролю – процедури державного, виробничого та громадського контролю. Умовність поділу полягає в тому, що певні контрольні заходи важко однозначно віднести до державного чи виробничого контролю. Наприклад, контроль за здійсненням заготівлі деревини підприємствами з боку

постійного лісокористувача має ознаки як державного контролю за законністю, якістю та безпекою лісозаготівлі, так і ознаки виробничого – за повнотою, своєчасністю та дотриманням технології лісосіки.

Вважаємо, що ключовим видом державних контрольних процедур в досліджуваній сфері є здійснення контрольних функцій органами Державної екологічної інспекції. Провідний характер виконання функцій вказаною інспекцією полягає в її статусі як самостійного центрального державного органу контролю по відношенню до всієї системи Держлісагенства. Незалежність інспекції, чітка регламентація діяльності, досить широкі повноваження дають можливість її посадовим особам (інспекторам) здійснювати перевірку діяльності по використанню лісового фонду по цілому спектру напрямків, які не обмежуються виключно використанням деревини.

Повноваження державної екологічної інспекції та контрольні процедури, які нею здійснюються, не потребують детального розгляду в рамках цього дослідження. Проте доцільно зупинитися на тих проблемах, які існують в її діяльності щодо контролю за використанням та охороною лісового фонду. Основною проблемою не лише державної екологічної інспекції, але й усіх контролюючих органів в останні роки є так званий «мораторій на перевірки», а також неможливість проведення перевірок без завчасного попередження. Дійсно було обґрунтовано та запроваджено певні обмеження на перевірки господарюючих суб'єктів задля зменшення втручання держави в їх діяльність. Утім поширення цього мораторію, а також завчасне інформування державних підприємств та установ про перевірку в сфері використання лісів є недоцільним. Держава, в особі контролюючих органів, має виступати як власник суб'єкта господарювання, а не сторонній контролер. Запровадження спрощених режимів контролю для недержавних суб'єктів виправдано тим, що держава може перевіряти досить обмежений перелік питань – вимоги законодавства. В таких випадках контролюючі органи не можуть перевіряти збереженість та порядок використання майна, ефективність технологічних процесів, ціноутворення та собівартість тощо. Всі ці питання є зоною відповідальності адміністрації і власника підприємства, і державні органи не можуть втручатися в їх

вирішення. Проте жодного обмеження на здійснення контрольних функцій з боку власника до свого підприємства законодавство не встановлює, ці питання вирішуються статутними або внутрішніми документами самого підприємства, рішеннями власника тощо. Жодного повідомлення про намір перевірити своє підприємство власник не зобов'язаний направляти, крім випадків корпоративної власності і обмежень встановлених самими власниками при створенні підприємства та підписанні статутних документів.

У такому разі недоцільним є обмеження держави на здійснення контрольних функцій щодо власних підприємств, адже держава може так само здійснювати свої права власника, по аналогії з тим, як це роблять приватні власники. І розглядати перевірки контролюючих органів як втручання держави в сферу господарювання неприпустимо. Більше того, сфера використання й охорони лісового фонду пов'язані саме зі збереженням та рухом значних матеріальних активів у вигляді продукції лісництва. Завчасне попередження про перевірку, а тим більше мораторій на їх здійснення створює певні гарантії недоторканості окремих несумлінних працівників в питаннях збереження лісів. Лісове господарство є досить динамічним явищем пов'язаним з природними процесами, а тому сліди порушень досить швидко зникають. Наприклад, складення польової перелікової відомості передбачає визначення ушкоджених дерев для несучої рубки. Якщо перевірки мають плануватися на рік в перед, то маючи інформацію про перевірку в цьому році, лісове господарство буде складати вказану відомість з урахуванням того чи буде закінчена заготівля деревини до перевірки чи ні. Після знесення дерева та трелювання його з ділянки досить важко визначити де саме воно зрубано і чи було дійсно ушкоджено шкідниками. Надання певного періоду до перевірки може бути використано для знищення слідів правопорушень, ускладнення документування, створення умов для неможливості компенсації завданої шкоди, і навіть для втечі порушників задля уникнення відповідальності. Крім того, основною метою ведення лісового господарства має бути не заготівля деревини, а функціонування лісу як цілісної природної екосистеми з усіма її захисними функціями. І обмеження втручання в господарську діяльність має досить другорядний вплив.

Поряд із функціонуванням незалежного органу – державної екологічної інспекції, в структурі Держлісагенства функціонує Державна лісова охорона, метою діяльності якої є здійснення правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу. Лісова охорона має статус правоохоронного органу, оснащена та має право застосовувати зброю та спеціальні технічні засоби з метою припинення правопорушень та затримання порушників. Діє на підставі положення і має досить широкі повноваження, в тому числі: перевірки та огляду транспортних засобів, перевірки документів громадян на наявність дозволів та інших документів на використання лісових ресурсів і користування лісами та на право полювання і використання ресурсів державного мисливського фонду тощо [250].

Основними проблемами в здійсненні повноважень лісової охорони, її посадові особи також називають існування мораторію на перевірки та необхідність заздалегідь повідомляти про перевірку. Так, в повноваження лісової охорони входить безперешкодно відвідувати територію і приміщення юридичних осіб, які провадять діяльність, пов'язану з добуванням, зберіганням або переробленням деревини та інших продуктів лісу, з метою здійснення нагляду за законністю їх використання. Колізія полягає в тому, що згідно з положеннями інспектори можуть заходити на територію підприємств, однак тим же урядом заборонено це здійснювати. Виникають ситуації, коли у лісової охорони є всі підстави вважати незаконно добутою деревину на підприємстві, однак перевірити та задокументувати вони цього не можуть у зв'язку з посиленням мораторій на перевірки. Після переробки деревини, довести її незаконність досить проблематично, а в разі вивезення – неможливо.

Державний контроль не обмежується виключно здійсненням функцій Державною екологічною інспекцією чи лісовою охороною, окремі функції виконують: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру щодо дотримання земельного законодавства; Державна служба України з питань праці щодо дотримання трудового законодавства; Державна служба України з надзвичайних ситуацій щодо дотримання вимог протипожежної та техногенної

безпеки. Проте їх функції в сфері використання та охорони лісового фонду не відзначаються особливою специфікою, крім місця та вимог до перевірки.

Виробничий контроль здійснюється здебільшого в процесі заготівлі деревини. Так, в Методичних вказівках з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини цілий розділ відведено регламентації порядку контролю лісосік з визначенням етапів, порядку та результатів такого контролю. На нашу думку, саме виробничий контроль є найбільш важливим, адже здійснюється безпосередньо особами, які визначають дерева в рубку. Він здійснюється як у формі самоконтролю в процесі таксації деревини, так і в формі перевірок правильності та повноти лісосіки лісозаготівельними підприємствами у процесі та після рубок. Загальна вимога полягає в тому, що вказаною методикою визначено мінімальний обсяг охоплення перевітками – 3% лісосіки, що є досить малим показником.

Детального аналізу даний вид контролю не потребує, а в якості основних проблем можна назвати саме сумлінність його виконання уповноваженими працівниками. Адже, як зазначалося вище, саме працівники лісових господарств визначають лісосіку і контролюють себе в процесі цього визначення. Відповідно кількість, склад та сортова приналежність деревини визначається ними самостійно, і всі умови для розкрадання або тіньового обігу деревини в процесі легальних рубок закладаються саме ними. За відсутності приватної власності на переважну частину лісів, досить значний вплив на результати виробничого контролю за лісосікою справляє корупційна складова. Саме тому на загальнодержавному рівні розглядається питання наведення стану законності у сфері ведення лісового господарства.

Наступною проблемою є те, що вказані методичні вказівки розповсюджуються тільки на ліси Держлісагенства. Інші державні органи не охоплені їх дією і повинні мати власні технологічні документи. Більше того, йде робота по включенню заготовленої деревини в таких лісах до систем відстежування обігу деревини в Україні, адже охоплення цими сервісами складає біля 70% всієї легально заготовленої деревини. Існування неохопленої дозволяє створювати умови для маніпуляцій документами на обробку та перевезення деревини.

Іншою значною проблемою є створення чіткого правового режиму лісових або прирівняних до них насаджень, які на сьогодні не мають кінцевої регламентації використання та приналежності. Йдеться про лісосмуги вздовж деяких доріг та польові захисні насадження. Свого часу існувало об'єднання «Агроліс», яке займалося експлуатацією, доглядом та відновленням вказаних захисних насаджень. На сьогодні в окремих регіонах вказані підприємства існують та працюють, в інших їх існування залишилося тільки на папері.

Основною проблемою є те, що приналежність лісів і прирівняних до них насаджень досить жорстко пов'язані з правами на земельні ділянки. А розробка технічної документації та закріплення відповідних ділянок за органом на праві державної власності потребує як коштів, так і правових підстав. На цих проблемах наголошується постійно [300], однак результатів немає. Доцільно на загальнодержавному рівні, в тому числі шляхом внесення змін до земельного та лісового законодавства, передати в сферу управління Держлісагенства всі залісені смуги відведення та полезахисні насадження, які не мають закріпленого користувача. Це дозволить поширити на них режим охорони та використання лісів, всі вимоги законодавства, а головне дозволити здійснювати їх охорону існуючими силами та засобами лісової охорони.

Громадський контроль у сфері використання й охорони лісового фонду відіграє неабияку роль. Класичним його проявом є діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля, які мають певні повноваження. Однак у сфері використання лісового фонду вони здійснюються переважно спільно з лісовою охороною і самостійного значення не мають. Роль та повноваження названих інспекторів виписані в положенні і не потребують детального вивчення.

Як зазначалося вище, громадськість можна було б залучати до оцінки деревостанів, визначення обсягів лісосіки тощо. Представники громадськості в такому разі можуть брати участь, але не впливати на прийняття рішень безпосередньо на місці. Правовою основою їх діяльності мала б стати Орхуська Конвенція [301], яка передбачає участь в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань довкілля. Представник громадськості повинен брати участь в прийнятті

рішення, а не приймати саме рішення. В разі не погодження з прийнятим рішенням громадянин звертається до суду, який і вирішить проблему остаточно. В такому разі, зменшується ризик прийняття посадовими особами державних лісових господарств незаконних рішень щодо об'єму лісосіки, кількості та виду дерев, сортової приналежності деревини. Представник громадськості стає стороннім спостерігачем та дисциплінує виконавців, при цьому не має втручатися в процес. Саме такими мають бути контрольні процедури громадськості.

Інший прояв громадського контролю сьогодні є діяльність зацікавленої громадськості – так званих активістів. Останнім часом вбачається дещо спотворене використання Орхуської Конвенції. Дійсно, за умови свавілля влади, населення йде на порушення законодавства задля відновлення дії базових принципів демократії та конституційного ладу. Утім спостерігається зловживання правами наданими громадськості для досягнення певних власних інтересів.

Так, окремі дії активістів які транслюються в засобах масової інформації можна кваліфікувати, як: втручання або перешкоджання діяльності правоохоронного органу – перешкоджання проїзду працівників лісової охорони за власними маршрутами патрулювання, вказівка куди їм саме потрібно рухатися тощо; самоуправство – затримання та створення перешкод в рухові транспортних засобів з лісоматеріалами за наявності всіх необхідних документів та електронних маркувань на сортиментах; співучасть незаконній порубці лісу – перешкоджання здійсненню перевірок органами лісової охорони на місцях незаконних рубок тощо.

Така активність та головне безкарність подібних дій, призводить до правового нігілізму в поведінці всіх громадян, створює умови для скоєння правопорушень в лісовій сфері. Вбачається малоімовірною ситуація перешкоджання в перевірці та затриманні осіб при незаконному обігові наркотичних засобів, в іншому випадку – всі учасники, в тому числі активісти, які хотіли перевірити законність діяльності органів поліції, будуть затримані і з приводу таких дій буде прийняте процесуальне рішення про їх співучасть в злочині.

Тому діяльність органів громадського контролю має бути на законодавчому рівні регламентована з чітким розмежуванням законних способів участі громадян в

житті суспільства та явних правопорушень. І це стосується не лише сфери використання й охорони лісового фонду. Мають бути прийняті заходи щодо відновлення недоторканості правоохоронних органів, в тому числі лісової охорони.

Охоронні процедури не мають обмежуватися тільки здійсненням контролю за використанням та охороною лісового фонду. Доцільно віднести до таких процедур всі процедури щодо забезпечення права громадян на загальне використання лісового фонду.

Відповідно до ст. 13 Конституції України та положень екологічного законодавства кожному гарантується право використання природних, в тому числі лісових, ресурсів для задоволення свої життєво необхідних потреб – природних, духовних, рекреаційних, оздоровчих тощо. Відповідно, органи влади мають передбачати механізми щодо забезпечення цього права. Для цього здійснюється унормування відвідування лісів громадянами – облаштування екологічних стежок, запровадження заборони на відвідування лісових масивів в пожеженобезпечний період тощо. Однак названі заходи більше носять характер рішень, а ніж процедур, хоча вони і направлені на охоронну лісів.

Ознакам адміністративних процедур відповідає порядок встановлення лімітів використання лісових ресурсів та контроль за їх виконанням. Здебільшого такі ліміти встановлюються для побічних лісових користувань. Вище описувалися процедури видачі лісового квитка, проте його отримання пов'язане із здійсненням господарської діяльності. Натомість, законодавством дозволено громадянам для власних потреб збирати дикорослі гриби, ягоди і плоди без дозволів та безоплатно – на праві загального використання лісових ресурсів. Таке використання має обмеження в об'ємі – ліміти. Утім проблема полягає в тому, що далеко не кожна область приймає такі ліміти. Західні та регіони полісся зазвичай приймають ліміти щоденного безкоштовного збору. Інші області періодично, але не завжди їх можна знайти у відкритих джерелах. Інша проблема – контроль за дотриманням лімітів, а головне режиму використання. Повсякчас в сезон масової появи дикорослих грибів чи ягід можна спостерігати стихійні ринки з продажу заготовлених ресурсів. Документів про походження товару на таких ринках зазвичай не існує. Це створює

недобросовісну конкуренцію між громадянами, які самостійно без лісового квитка збирають і реалізують ресурси та підприємцями, які отримують квиток і сплачують всі види платежів. Це також призводить до недоотримання надходжень до бюджету, не дозволяє раціонально та реально лімітувати використання лісових ресурсів, зменшує рентабельність діяльності легальних заготівельників і створює умови для «професіоналізації» діяльності громадян щодо збирання лісових ресурсів на праві загального використання.

Тому встановлення лімітів загального використання лісових ресурсів, контроль за їх використанням та дотриманням має бути віднесено до охоронних процедур у сфері використання та охорони лісового фонду. Основне їх спрямування – не обмежити громадян в доступі до доступних природних ресурсів, а зберегти ці ресурси від неконтрольованої експлуатації і забезпечити можливість якомога ширшому колу осіб здійснити належне їм право на користування загальнодоступними «дарами природи».

Для покращення відповідних процедур доцільно передбачити затвердження на загальнодержавному рівні лімітів загального використання лісових ресурсів громадянами для кожної області за поданням місцевих органів, а також забезпечити інформування осіб про встановлені ліміти шляхом розміщення відповідних посилань на офіційних сторінках регіональних та центральних органів влади.

Окремою категорією процедур є процес притягнення до юридичної відповідальності осіб винних у порушенні чинного лісового законодавства. Не применшуючи їх значення, слід вказати, що такі процедури досить детально виписані деліктним законодавством і були предметом розгляду різних вчених, а тому в процесі цього дослідження не потребує додаткового висвітлення задля уникнення перевантаження інформацією, викладення якої не аргументує певних самостійних висновків.

Слід наголосити на загальних напрямках покращення адміністративних процедур у сфері використання й охорони лісового фонду України. Основною проблемою є поєднання в діяльності однієї особи функцій експлуатації лісів та контролю за нею. Має бути розмежовано ці види діяльності шляхом передачі дозвільних процедур,

контролю за ними та охорони лісів органу, який організаційно на рівні області не пов'язаний з заготівлею та реалізацією деревини. Провадження щодо отримання лісових квитків доцільно залишити у віданні постійних лісокористувачів.

Необхідно передбачити підвищення матеріальної відповідальності за незаконну рубку лісу шляхом змін такс обчислення розміру шкоди. В повні мірі поширити застосування цих такс на діяльності лісогосподарських підприємств при здійсненні ними рубок. Відповідальність має бути такою, за якої навіть одноразове порушення порядку рубок нівелює економічний результат діяльності підприємства за певний період. По аналогії – в Німеччині за перевищення максимального навантаження автомобіля, на перевізника накладається штраф у розмірі 10% річного доходу. При середній обліковій рентабельності діяльності підприємств в цій галузі 10-15%, два порушення – підприємство за результатами року в збитках. Тому до порушників лісового законодавства в частині незаконної лісосіки, перевищення її об'ємів не можуть застосовуватися звільнення від відповідальності у зв'язку з податковою амністією, пропуском строків позовної давності тощо.

Перевірки державних підприємств лісової галузі не мають здійснюватися за тими ж правилами, що і приватних. Мораторій на перевірки та інші спрощенні режими державного контролю не мають поширюватися на державні лісогосподарські підприємства. Держава має бути ефективним власником та користувачем лісів, а не контролюючим органом, який проситься на перевірку власного підприємства.

3.3. Перспективи удосконалення системи профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду України

Питання захисту лісових ресурсів в Україні та у багатьох інших країнах охоплюють як проблему визначення правових категорій у сфері лісових відносин, так і створення системи органів виконавчої влади, відповідальних за різні аспекти

реалізації державної політики та управління лісовим господарством, створення механізмів врегулювання конфліктів та вирішення інших нагальних проблем.

Досліджуючи систему профілактики адміністративних деліктів у сфері використання та охорони лісового фонду, зауважимо, що ситуація з лісовим фондом набула загрозливого характеру. Відсутність визначеної системи профілактичної діяльності на законодавчому рівні та порушення правових норм у сфері використання і охорони лісового фонду призводить до знищення або деградації лісів.

Стаття 50 Конституції України гарантує кожному право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення [1]. Утім забезпечення права громадян на сприятливе навколишнє природне середовище, гарантованого Конституцією України, неможливо без ефективного захисту лісів, що ростуть на території країни і визначають екологічну рівновагу в природі.

Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне зупинитися на розкритті змісту та суті профілактики, як основного превентивного заходу у вирішенні питання недопущення правопорушень у сфері лісового фонду України. Тому профілактику розглядаємо через призму діяльності уповноважених посадових осіб у сфері захисту лісового фонду, яка обмежена певними рамками визначених повноважень посадових осіб у сфері захисту лісового фонду, разом з цим уповноважені посадові особи здійснюють вирішення значного обсягу завдань із захисту від протиправних посягань у сфері захисту лісового фонду. Тому профілактичний вплив на відповідні об'єкти у сфері захисту лісового фонду, його зміст, принципи, пануючих суспільних відносин, окреслюють межі і сферу функціонування профілактики в досліджуваній сфері.

Дослідження профілактики правопорушень у сфері використання та охорони лісового фонду можливе за умов урахування й аналізу функцій, які вона виконує, а також цілей і завдань, що стоять перед нею.

Вважаємо за доцільне визначити класифікацію функцій профілактики правопорушень у сфері використання та охорони лісового фонду, а саме:

– запобіжно-регулятивна функція – покликана коригувати у специфічних формах взаємозв'язок особи і держави у сфері використання та охорони лісового фонду і впливати на поведінку суб'єктів цих суспільно-правових відносин. Тобто вирішується питання, щодо вдосконалення суспільних відносин у сфері використання й охорони лісового фонду та забезпечується механізм сприяння й утвердження їх взаємозв'язку;

– охоронна функція – покликана забезпечити захист суспільних інтересів з метою охорони лісового фонду і соціальних цінностей громадян та держави від протиправних посягань.

Виходячи з викладеного можна запропонувати авторське визначення профілактики правопорушень у сфері використання та охорони лісового фонду як систему заходів, спрямованих на охорону лісового фонду, захист прав і свобод людини й громадянина, розроблення та організації виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання лісового фонду, розвитку сфери лісових відносин та екологічної безпеки від протиправних посягань, профілактику правопорушень, і порядок їх здійснення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері охорони лісового фонду, а також виявлення осіб, схильних до вчинення правопорушень, та застосування заходів адміністративної відповідальності.

Лісовий фонд, задовольняючи потреби суспільства в соціально-економічній сфері, виконує водоохоронні, ґрунтозахисні, оздоровчі функції, впливає на формування клімату та запобігає забрудненню повітря, є середовищем існування безлічі видів тварин і рослин, їх спільнот. Сучасний стан біосфери потребує особливого захисту для виживання людства, оскільки антропогенний вплив на природу може привести до незворотних катастрофічних наслідків. Тому важко переоцінити екологічну роль рослинного світу, в тому числі лісів. Зважаючи на вказане набуває особливого значення визначення на законодавчому рівні стратегії

профілактичних заходів та забезпечення раціонального використання і збереження лісової та іншої рослинності.

Отже, забезпечення загальної профілактики на загальнодержавному рівні є тим комплексним заходом, спрямованим на виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень на всій території України.

Слід звернути увагу на доцільність індивідуальної профілактики правопорушень, оскільки саме вона формує систему спеціальних заходів у сфері охорони лісового фонду щодо конкретних осіб, які не скоїли протиправних діянь, але знаходяться в несприятливих умовах і під їх впливом можуть учинити такі дії, ведуть антигромадський спосіб життя, скоюють правопорушення, характеризуються формуванням умислу і мотиву на вчинення правопорушень, підготовкою конкретного правопорушення.

Тому необхідно вживати комплексні профілактичні заходи щодо охорони, захисту та відтворення лісового фонду України шляхом забезпечення:

– впровадження нових механізмів державного управління у сфері лісового господарства, у тому числі розмежування повноважень щодо здійснення державного контролю та господарювання;

– впровадження центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, єдиної державної системи електронного обліку деревини, у тому числі підтвердження походження деревини, з урахуванням європейських норм та стандартів;

– відкритості інформації про видані спеціальні дозволи на використання лісових ресурсів, а також інформації про зміну цільового призначення земельних ділянок лісового фонду тощо.

Утім, зважаючи на ситуацію у сфері використання та охорони лісового фонду, яка характеризується незадовільним станом дотримання норм чинного законодавства, набуває особливої актуальності дослідження вдосконалення системи профілактики адміністративних деліктів у сфері використання та охорони лісового фонду України.

Тому доцільним є розробка і прийняття Закону України «Про профілактику правопорушень у сфері охорони і використання лісового фонду», який має визначати напрями профілактичної діяльності та механізм застосування законодавства, щодо державного регулювання профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду України.

Водночас сучасний стан використання й охорони лісового фонду в Україні характеризується збільшенням кількості правопорушень в цій сфері. Зростає суспільна небезпека знищення та пошкодження лісової та іншої рослинності, збільшується кількість лісових пожеж. Так, за перше півріччя 2018 року в лісах, підпорядкованих Держлісагентству, виникло та ліквідовано 632 пожежі на площі 934,5 га. Порівнюючи з аналогічним періодом минулого року площа пожеж збільшилася на 80% [302]. У вогні гинуть тисячі гектарів лісу, заподіюється колосальний економічний і екологічний збиток, часто горять села, селища, військові та інші об'єкти, заподіюється шкода життю і здоров'ю людей.

За інформацією Держлісагентства тільки у 2018 році у лісовому фонді лісогосподарських підприємств, було виявлено 7 тис. випадків здійснення незаконних рубок, під час яких заготовлено близько 26 тис. метрів кубічних лісоматеріалів. На жаль, загальна сума заподіяної шкоди державі становила близько 157,5 млн гривень [303].

Вищевказані дані оприлюднені за результатами дослідження британської неурядової організації Earthsight, яка дослідила 18 лісозаготівельних ділянок у чотирьох найбільших лісозаготівельних регіонах України за 2018 рік. В Earthsight стверджують, що український ліс рубають і вивозять такими темпами, що за чотири роки його експорт до країн ЄС зріс на 75%, перетнувши позначку в 1 млрд євро тільки у 2018 р. [303].

Протягом 2018-го – першої половини 2019 року волинські суди поставили крапку у дев'яти кримінальних справах про незаконну вирубку лісу. Прокурори або ж самі лісгоспи укладали зі зловмисниками угоди про визнання винуватості. Тож усе закінчилось штрафами від 5100 до 6800 тис. гривень і відшкодуванням матеріальних збитків.

За півтора року волинські суди також постановили 5 вироків у справах про крадіжки лісу: тричі фігурантів засудили до позбавлення волі з іспитовим строком і двічі присудили штрафи.

Загалом протягом останніх півтора року поліція офіційно зареєструвала 291 заяву та звернення щодо незаконних рубок лісу. До Єдиного реєстру досудових розслідувань з них внесли лише 152 провадження. А в суд передали 8 справ з обвинувальними актами. Це означає, що лише 5% проваджень, відкритих за незаконні рубки лісу, дійшли до суду [304].

Протягом 2018-го – першого півріччя 2019-го року держлісоохорона на Волині винесла 840 постанов про притягнення лісорубів до адмінвідповідальності на загальну суму штрафів 121 тисяча 300 гривень. За кожне порушення в середньому 144 гривні. Але, як виявилось, навіть такі незначні штрафи сплатили не всі. Подібна ситуація і з компенсацією завданої рубками шкоди. Її за цей же період нарахували майже 2 мільйони 484 тисячі гривень, а добровільно сплатили лише 1 мільйон 793 тис. грн. [304].

Правовий статус та повноваження державної лісової охорони передбачені статтями 89–92 ЛК України та Положенням про державну лісову охорону, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів від 16.09.2009 № 976 [250].

Справді, за фактом виявлення незаконної рубки лісу працівники держлісоохорони мають право на складання адмінпротоколу з подальшим розглядом цієї адміністративної справи. Якщо ж сума завданих державі збитків незаконною рубкою наносить лісові істотну шкоду, справа передається у правоохоронні органи для подальшого розслідування та відкриття кримінальної справи (співробітники лісової охорони не мають права проводити слідчі дії та відкривати кримінальні справи).

У судовому реєстрі постанов у справах про адміністративні правопорушення, що стосуються незаконної вирубки лісу, за півтора року налічується всього дві! І жодна не про стягнення з порушника. Одну справу закрили через те, що минули строки притягнення до відповідальності [305], а в іншій порушнику зробили усне попередження [306].

5 квітня 2019 року Ківерцівський районний суд ухвалив рішення та виправдав гр.-на Р. Мотрунчика, який раніше був засуджений у 2017-му році до умовного відбування покарання терміном на рік і 6 місяців за рубку лісу, чим заподіяв державі матеріальної шкоди на суму 31 017,18 грн. [307].

1 квітня 2019 року суддя Рожищенського районного суду І. Сіліч виправдав В. Ройка, котрий зрубав ясена у лісі підвідомчому Цуманському лісовому господарству, чим завдав шкоди на 7986 гривень [308].

На сьогодні статистика свідчить про зростання числа правопорушень у сфері використання та охорони лісового фонду. Так, КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за незаконну порубку, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст. 65) та за знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (ст. 65-1). У 2017 році за ст. 65 КУпАП розглянуто 4 251 справа, а за ст. 65-1 КУпАП – притягнуто 382 особи. 2018 року в Україні за ознаками ст. 65 КУпАП розглянуто 4 470 справ, за ст. 65-1 КУпАП – 255 [309; 302].

Це підтверджується показниками практики ухвалення судових рішень у сфері використання та пошкодження лісового фонду, а саме порядком ухвалення постанов та накладення штрафів на осіб що порушують законодавство в досліджуваній сфері.

Проаналізувавши окремі судові рішення, можна зробити висновок про недостатність розміру визначених санкцій за вчиненими адміністративними правопорушеннями за використання лісового фонду, незаконну порубку, пошкодження та знищення лісового фонду тощо.

Автором було приділено увагу наступним судовим справам, в частині розгляду та ухвалення рішення щодо правопорушень за використання лісового фонду. Так, відповідно до цивільної справи від 21.01.2019 № 366/2843/18, яка розглядалася в Іванківському районному суді Київської області, про відшкодування шкоди, завданої незаконною порубкою дерев, самовільно, без належного на те дозволу, передбаченого ст. 69 ЛК України, рубку дерев породи сосни звичайної (сухостійної) в кількості 2 шт. діаметром пня 39 см. та 60 см. відповідними уповноваженими особами було складений протокол від 5 червня 2018 року № 000001 за ст. 65 КУпАП, а 06.06.2018 ухвалено постанову про визнання особи винною у вчиненні

адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 65 КУпАП і накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 85,00 грн. а також стягнуто з особи шкоду у розмірі 11 593 грн. 40 коп., відповідно до постанови Кабміну № 665 від 23.07.2008 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» [128].

Таким чином, суд задовольнив позовні вимоги Державного підприємства «Поліське лісове господарство» про відшкодування шкоди, завданої незаконною порубкою дерев. Також стягнув з відповідача на користь держави шкоду, заподіяну незаконною порубкою дерев у розмірі 11 593 грн. 60 коп., шляхом перерахування одержувачам: 5 996,80 грн. на користь фонду охорони навколишнього природного середовища Володарської сільської ради Поліського району Київської області [310].

Іншим прикладом є справа від 17.09.2018 № 164/1389/18 щодо гр-на Б., який 27.08.2018 на території Рудниківського лісництва ДП «Колківське лісове господарство» вчинив незаконну порубку трьох сироростучих дерев породи сосна, чим вчинив правопорушення, передбачене ст. 65 КУпАП. У постанові судді Маневицького районного суду Волинській області зазначено, що вина особи у вчиненні інкримінованого йому правопорушення підтверджується матеріалами адміністративної справи, зокрема, протоколом про адміністративне правопорушення від 27.08.2018 № 000028, описом знарядь незаконного добування (заготівлі) лісових ресурсів, транспортних засобів, лісопродукції, документів від 27.08.2018 № 1. Враховуючи обставини вчиненого правопорушення, беручи до уваги дані про особу, яка притягується до адміністративної відповідальності, зокрема, те, що він на момент вчинення адміністративного правопорушення не досяг 18-річного віку, суд застосував щодо нього захід впливу у виді попередження [306].

Аналогічні справи містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень і характеризують відсутність достатньої профілактики вчинюваних деліктів у сфері використання та охорони лісового фонду. Отже, наведені приклади судових справ свідчать, що особи, які вчиняють правопорушення в цій сфері притягуються до адміністративної відповідальності. Однак санкції статей не співмірні з накладенням

штрафів, які застосовуються в рамках законодавства щодо протидії порушенням, пов'язаним з використанням та охороною лісового фонду.

Враховуючи вищевикладене, зосереджуємо увагу на недостатній мірі відповідальності в рамках адміністративного провадження, тобто є необхідність посилити штрафні санкції статей КУпАП, що визначають порядок притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення. Це могло б запобігти більш значним посяганням на лісовий фонд, і не допустити кримінальних правопорушень та нанесення значної шкоди екологічній ситуації в Україні.

Щодо адміністративних деліктів, то варто погодитися з О. М. Костенко, на думкою якого показника виявлених порушень недостатньо; важливими є результати проведених контрольних заходів та виявлення правопорушення, запровадження ефективних механізмів попередження та виявлення вчинюваних правопорушень. Зокрема, відсоток притягнутих до відповідальності осіб та відшкодованих коштів, у випадку, якщо правопорушення завдало матеріальної шкоди [311, с. 119].

Динаміка зростання кількості правопорушень щодо посягань на лісовий фонд, свідчить про необхідність підвищення ефективності охорони лісів. Це зумовлює потребу прийняття конкретних рішень з боку органів законодавчої, виконавчої і судової влади, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правових норм, що забезпечують охорону лісових та інших насаджень, підвищення ефективності практики їх застосування і попередження знищення або пошкодження лісової та іншої рослинності, в тому числі шляхом удосконалення діяльності правоохоронних, контролюючих органів та громадських об'єднань.

Ключову роль в забезпеченні охорони лісів від правопорушень відіграє робота взаємодіючих між собою органів державної влади та місцевого самоврядування. Сьогодні створено 289 постійно діючих рейдових бригад, які є в кожному державному лісогосподарському підприємстві. Рейдовими бригадами в 2017 році під час проведення 37 тисячі рейдів було притягнуто до адміністративної відповідальності 6,5 тисячі лісопорушників. Рейдовими бригадами в 2018 році проведено 42 тисячі рейдів, в результаті чого було притягнуто до адміністративної

відповідальності 7,2 тисячі лісопорушників. Крім того, проводиться повсякденна лісоохоронна робота на рівні лісництв їх працівниками [312, с. 10].

Незважаючи на заходи, що вживаються працівниками державної лісової охорони, за оперативними даними обсяг незаконних рубок за 2018 рік склав понад 26 тис. м³. Найбільші обсяги незаконних рубок виявлені в лісах обласних управлінь, зокрема в Рівненському – 3,1 тис. м³; Херсонському – 2,7 тис. м³; Львівському – 2,4 тис. м³; Харківському – 2,2 тис. м³; Закарпатському – 2,1 тис. м³; Житомирському – 1,8 тис. м³ [312, с. 14].

Однією з об'єктивних причин ослаблення охорони лісів стало скорочення чисельності нижньої ланки працівників державної лісової охорони у зв'язку зі скороченням, а згодом і відсутністю бюджетного фінансування. Оскільки, середня площа лісового обходу, що знаходиться під охороною одного лісника (майстра лісу), збільшилася з 591 га у 2009 році до 1000 га в 2018 році [312, с. 17].

За звітний 2018 рік було передано 2 552 справи щодо незаконних рубок до правоохоронних органів та судів. До дисциплінарної відповідальності притягнуто 792 посадові особи державної лісової охорони, звільнено – 104 осіб, порушено 4 кримінальні справи [312, с. 23].

Держлісагентством у 2017 році були видані накази від 17.07.2017 № 287 та від 06.10.2017 № 459 щодо покращення стану охорони лісів та поставлені завдання для територіальних органів про проведення спільних нарад з компетентними органами (облдержадміністрації, органи поліції, прокуратури та фіскальної служби) з метою напрацювання і затвердження заходів з питань забезпечення належної охорони лісів, перевірки діяльності суб'єктів господарювання, що здійснюють переробку деревини, тощо [312, с. 24].

Для лісогосподарських підприємств одним із основних завдань є посилення оперативної роботи відомчих рейдових бригад з охорони лісів за участю працівників правоохоронних та природоохоронних органів. З метою підвищення ефективності проведення рейдів з охорони та захисту лісів Держлісагентство доручило відновити у 2018 році контроль за діяльністю рейдових бригад. Зокрема, шляхом встановлення

GPS-трекерів на транспортні засоби держлісоохорони з метою відстеження їх пересування [312; с. 26].

Враховуючи викладене, ми акцентуємо увагу на необхідності подолання негативних наслідків збільшення кількості правопорушень вимагає консолідованої і злагодженої роботи всіх державних інституцій.

Саме на державні органи покладається завдання щодо здійснення адміністративно-правових та організаційних заходів задля належного забезпечення державного контролю, що має на меті зміцнення законності й суттєве зменшення кількості правопорушень [313, с. 121].

Адміністративно-правові заходи у сфері захисту та охорони лісового фонду, забезпечуються уповноваженими на те суб'єктами шляхом проведення екологічного аудиту, моніторингу, здійснення контрольної діяльності через планові та позапланові перевірки.

Що стосується організаційних заходів, то вони також займають значне місце для забезпечення охорони лісового фонду, і вони реалізуються шляхом виховної роботи серед молоді з метою впливу на свідомість і поведінку фізичних та юридичних осіб, проведення роз'яснювальної роботи, проведення рейдів щодо виявлення та недопущення порушень лісового законодавства.

Таким чином, здійснюючи комплексний підхід до врегулювання питання у сфері забезпечення напрямів профілактичної діяльності охорони лісового фонду, зосереджуємо увагу на необхідності врегулювання нормативно-правових актів в частині забезпечення державного контролю за сферою лісових ресурсів та збереження лісового фонду України.

У цьому напрямі законодавець робить деякі кроки. Так, 25.04.2019 року ВР України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів» № 2708-8 (далі – Закон № 2708-8) [314]. Цим Законом збільшуються розміри штрафів, передбачених статтями 64 «Порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини», 65 «Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка», 65-1 «Знищення або пошкодження полезахисних лісових

смуг», 66 «Знищення або пошкодження підросту в лісах» КУпАП, аби ліквідувати диспропорцію між адміністративним і кримінальним покаранням цього виду правопорушень. Штрафи зросли за порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду. Однак вони все ж залишаються незначними порівняно з негативним впливом, що заподіюється екологічному становищу країни.

Законом № 2708-8 передбачається внесення змін до КК України, а саме до ст. 201-1 «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України», де зменшено з 1 000 до 18 неоподаткованих мінімумів вартість лісоматеріалів, пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев і необроблених матеріалів, яка вважається переміщенням у великому розмірі. Під переміщенням в особливо великому розмірі тепер вважається переміщення деревини, вартість якої перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян у 36 і більше разів [314].

У статті 246 «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу» істотною шкодою тепер вважається така шкода, яка у 20 і більше разів (раніше – дві тисячі) перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Тяжкими наслідками вважаються такі наслідки, які у 60 і більше разів (раніше у п'ять тисяч разів) перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян [314].

Рівень латентності цих злочинів складає 80%. Однак важливим аспектом є суспільно небезпечні наслідки, а саме масове знищення об'єктів лісового фонду, що створює реальну загрозу національній і екологічній безпеці України. У зв'язку з цим пріоритетним напрямом у природоохоронній діяльності є вдосконалення діяльності правоохоронних органів, забезпечення практичних працівників криміналістичними засобами, прийомами й методами, спеціально призначеними для вирішення завдань виявлення, превентивним механізмам попередження екологічних правопорушень та злочинів, зокрема правопорушень, пов'язаних з незаконною порубкою лісових насаджень.

Правильна кваліфікація при розмежуванні адміністративного правопорушення та злочину є найскладнішим завданням для застосування закону. Як свідчить судова практика, у діяльності слідчих органів та суду нерідко допускаються помилки у кваліфікації діянь, у тому числі злочинів, пов'язаних із самовільною порубкою лісу. До таких помилок часто призводить неврахування положень лісового законодавства, а також неправильна оцінка окремих обставин чи ознак злочину.

Тому кваліфікація суміжних із незаконними рубками правопорушень мають певні особливості. Іноді уповноважені особи не можуть при кваліфікації правопорушення розмежувати ознаки адміністративного правопорушення, такого як, незаконну порубку та злочин з ознаками розкрадання. Оскільки, крадіжкою може бути визнано заволодіння деревами, які були зрубані, оброблені, складовані, тобто підготовлені до вивезення легальними лісозаготівельниками. Обов'язковий елемент крадіжки – вилучення майна із законного володіння його юридичного власника. Отже, необхідно чітко відрізнити незаконну порубку від привласнення лісової продукції будь-яким методом.

Варто зазначити, що адміністративне і кримінальне законодавство розділяє об'єкти посягання проти власності та проти довкілля. Абсолютна більшість останніх вчинюється з метою отримання матеріальної вигоди. Тому під час кваліфікації визначається сума збитку, що дає можливість визначити який вид відповідальності застосовується до правопорушника.

Тому завдання органів Національної поліції полягає у першочергових заходах зі встановлення походження вже зрубаної деревини та доведенні вини причетних до цього осіб.

В основі захисту лісових ресурсів знаходиться чимало питань, зокрема, яким чином суспільство має намір використовувати природні ресурси? Як буде здійснюватися управління у сфері використання та охорони лісового фонду? Перш ніж перейти до застосування каральних засобів (санкцій) за правопорушення важливо, щоб органи, які здійснюють адміністративно-правове регулювання враховували всі соціальні, економічні та фізичні умови ресурсної політики. Зокрема, розумна політика у сфері використання й охорони лісового фонду передбачає

стимули, які застосовують до користувачів ресурсів, і ресурси, наявні в розпорядженні керівників, та спрямована на оптимізацію структури системи управління ресурсами, зокрема, в частині профілактики адміністративних деліктів.

Тому, під профілактикою адміністративних правопорушень розуміють діяльність органів державної влади, недержавних органів та установ, громадських організацій та громадян, яка полягає в реалізації комплексу заходів із впливу на правосвідомість громадян з метою виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень [315, с. 64].

Профілактика правопорушень як самостійне правове явище спрямована на захист публічних інтересів і часто пов'язана із втручанням у приватну сферу прав і законних інтересів громадян. Тому необхідно на законодавчому рівні закріпити підстави і межі такого втручання з боку уповноважених суб'єктів, процедури застосування заходів, що обмежують права і законні інтереси громадян.

Таким чином, регулювання зазначеної сфери суспільних відносин свідчить про важливу роль у вирішенні проблем захисту лісових ресурсів, розробку та прийняття дієвої державної політики і законодавства. Користувачі ресурсів вчиняють дії з огляду на економічну доцільність – проводять лісозаготівлю, розчищають землю, полюють.

Поточна життєдіяльність людства нерозривно пов'язана з використанням і споживанням природних ресурсів, в тому числі лісових. Зважаючи на це, щорічно площа лісів різко скорочується. Ліси вирубуються під сільськогосподарські угіддя, пасовища, для отримання палива, будівельних матеріалів, паперу тощо. Велика кількість лісів знищується в результаті постійного антропогенного впливу людини. До основних причин скорочення лісового фонду слід віднести: розширення площ сільськогосподарських полів, використання деревини в промисловості та в якості палива, промислові викиди, що викликають загальне пригнічення росту і розвитку лісової і іншої рослинності, лісові пожежі. Прихованими причинами знищення лісової та іншої дикорослої рослинності є бідність, збільшення чисельності населення, торгівля рослинними продуктами, а також макроекономічна політика.

Після здобуття Україною незалежності відбувається процес постійної оптимізації системи органів виконавчої влади загалом та системи органів управління у сфері взаємодії суспільства і природи зокрема. На жаль, слід констатувати, що Кабінет Міністрів України, міністерства та відомства демонструють неспроможність у забезпеченні реалізації екологічного законодавства. Ситуація ускладнюється розпадом колишньої системи державного контролю, постійними реорганізаціями природоохоронних органів.

Варто зауважити, що норми адміністративної відповідальності відіграють лише допоміжну роль у сфері використання та охорони лісового фонду. Адміністративна відповідальність за посягання на навколишнє природне середовище в правовій доктрині розглядається здебільшого як крайня міра, як інструмент стримування, превенції, оскільки адміністративне право не може бути використане безпосередньо для запобігання екологічного збитку або усунення його наслідків. Встановлення юридичної відповідальності за будь-які суспільно-шкідливі чи суспільно-небезпечні діяння, визнання їх правопорушенням є підтвердження державою факту, що з таких явищ не вдалося запобігти іншими, не репресивними заходами – заходами профілактики: освітніми, виховними, економічними.

Зважаючи на сучасну ситуацію, що характеризується значною кількістю правопорушень надзвичайно важливо, щоб норми адміністративного права, які передбачають відповідальність за знищення і пошкодження лісового фонду, відповідали вимогам поточного соціального запиту, а відповідно, були достатньою мірою розроблені і чітко сформульовані. Тільки в цьому випадку будуть створені належні правові передумови для того, щоб виключити будь-яку можливість необґрунтованого звільнення від відповідальності осіб, винних у заподіянні шкоди лісові в результаті забруднення, пожеж, підпалів, застосування інших джерел підвищеної пожежної небезпеки, а також забруднення та іншого негативного впливу.

При знищенні або пошкодженні лісової та іншої рослинності заподіяна шкода не завжди піддається обчисленню у грошовому виразі, незважаючи на те, що існують такси для вимірювання збитків. Дійсна суспільна небезпека знищення або

пошкодження лісів або інших насаджень набагато вище, ніж, наприклад, суспільна небезпека умисного знищення або пошкодження чужого майна шляхом підпалу. Ліс оберігає від руйнування родючі ґрунти, сприяє поліпшенню клімату і водного режиму, служить житлом для безлічі тварин і рослин, та вважається «легенями» планети.

У правовій науці, наприклад, державне управління у сфері використання і охорони лісів (лісового фонду) визначається як заснована на лісовому законодавстві виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади щодо організації раціонального використання та охорони лісів [316, с. 106]. Однак в ЛК України управління охоплює всю предметну сферу регульованих відносин, включаючи забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів (ст. 25) [5].

Причому регульовані ЛК України відносини з використання лісів, включаючи переважну більшість видів лісокористування: заготівля деревини, живиці, заготівля і збір недеревних лісових ресурсів, харчових лісових ресурсів, лікарських рослин тощо, є підприємницькою діяльністю, яка здійснюється юридичними особами та індивідуальними підприємцями, котрі працюють у сфері лісозаготівлі та інших галузях економіки.

У досліджуваній сфері суспільних відносин, врегульованих нормами права, управлінська діяльність включає не тільки лісокористування, відтворення, охорону і захист лісів, а також лісовий комплекс, до складу якого входять лісове господарство і лісопромислові галузі по заготівлі та переробці деревини. Як наголошується в науковій літературі, з точки зору управління лісовий комплекс являє собою комплекс двох взаємопов'язаних блоків: лісове господарство і лісопромисловий комплекс [317, с. 131]. Відповідно, Державне управління в галузі лісових відносин необхідно розглядати у взаємозв'язку з управлінням лісовим комплексом.

Для досягнення належного рівня правового регулювання у сфері використання й охорони лісового фонду та з метою зниження кількості правопорушень в цій сфері, необхідне подальше вдосконалення системи органів виконавчої влади. Таке вдосконалення повинно бути спрямовано на забезпечення стійкого управління

лісовим фондом, інноваційного та ефективного розвитку використання, охорони, захисту та відтворення лісів, що забезпечують випереджальне зростання лісового сектора економіки, соціальну та екологічну безпеку країни, безумовне виконання міжнародних зобов'язань України в частині лісів. Це буде сприяти реалізації на системній основі державної політики у сфері лісових відносин (використання, відтворення, охорони і захисту лісів) і лісового комплексу, що включає лісове господарство і лісопромислові галузі вітчизняної економіки.

Ефективність адміністративно-правового регулювання у сфері лісових відносин визначається виконанням принципів, що забезпечують досягнення стратегічної мети сталого управління лісами, а саме: рівновага екологічних, економічних і соціальних цілей; економічна відповідальність суб'єктів лісових відносин відповідно до наданих їм повноважень і прав; економічна зацікавленість усіх суб'єктів лісових відносин у реалізації стратегії сталого управління лісами.

Важливою функцією лісоуправління та важливим елементом удосконалення системи профілактики адміністративних деліктів у сфері використання та охорони лісового фонду є лісова сертифікація. Лісова сертифікація визначається як оцінка відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку. Лісова сертифікація включає дві складові. Перша, це сертифікація системи ведення лісового господарства, а друга – сертифікація ланцюга постачання продукції. Під час першої відбувається оцінка відповідності лісового господарства сукупності екологічних, соціальних і економічних вимог. Друга торкається налагодження системи відстеження руху деревини та іншої продукції з сертифікованих лісових господарств до споживача через усі етапи трансформації сировини в готову продукцію, призначену для використання кінцевим споживачем. Отже, якщо перша складова безпосередньо стосується лісових господарств, то друга – деревообробних і лісоторгівельних підприємств, які використовують деревину з сертифікованих лісів. Зазвичай, сертифікована продукція маркується відповідним логотипом задля гарантування споживачеві законності і сталості джерел походження деревини, яка використовувалася для виготовлення товару [318].

Головним завданням в цій області є розвиток національної системи добровільної лісової сертифікації, її гармонізація з іншими системами, визнання та акредитація на міжнародному рівні. Необхідно, щоб «сертифікат» був повсюдно визнаний як документ, що підтверджує легальність походження, поширювався на всю деревину та вироби з неї, які надходять на експорт, і деревину, що закупається для задоволення державних потреб.

Лісова сертифікація є ініціативою, що спрямована на забезпечення і підтвердження ведення лісового господарства встановленим екологічним, економічним та соціальним міжнародним стандартам. Передбачається, що проведення лісової сертифікації допоможе вирішити конфлікти, які виникають у лісовому господарстві, отримати розуміння та довіру з боку суспільства. У значній мірі враховуються також соціальні питання працівників, зв'язки з неурядовими екологічними та природоохоронними організаціями [319].

Пріоритетними напрямками розвитку добровільної лісової сертифікації в Україні повинні бути: сертифікація лісоуправління і відповідність законності походження готової продукції. Це можуть бути електронні бази даних, картографія на основі космічної зйомки, моніторинг лісокористування; підготовка вітчизняних експертів і аудиторів у галузі лісової сертифікації; міжнародна сертифікація в рамках реалізації великих інвестиційних проектів у сфері освоєння лісів; впровадження практики закупівель сертифікованої лісової продукції для державних і приватних потреб.

Таким чином, незважаючи на існування сталої нормативно-правової бази, що регулює питання у сфері використання та охорони лісового фонду України багато положень потребують перегляду і уточнення. Також, в Україні продовжується оптимізація системи органів виконавчої влади, в тому числі, відповідальних за охорону лісів. Крім того, змінюються показники соціально-екологічної ситуації, зростають загрози лісовому фонду (незаконна рубка, пожежі) як компоненту навколишнього природного середовища, що має важливе екологічне і економічне значення.

У сфері застосування відповідальності за порушення порядку використання та охорони лісового фонду існує проблема, пов'язана із застосуванням

адміністративної відповідальності. Така ситуація має місце, в тому числі, у зв'язку з певними труднощами по розмежуванню злочинів, передбачених КК України, і адміністративних правопорушень у сфері лісокористування. Вони пов'язані як з визначенням розміру збитку, так і з встановленням об'єктивних ознак самого діяння. Незважаючи на багаторазові зміни відповідних положень законодавства, їх зміст залишається недосконалим. Компетентні державні органи постійно зазнають труднощів у зв'язку з практичним використанням цих заборон, що знижує як потенційну, так і реальну їх ефективність і профілактичне значення. Для усунення цієї проблеми необхідно проводити роз'яснювальну роботу з метою заповнення прогалин у практиці реалізації норм КУпАП в уповноважених органах, публікувати в спеціалізованих виданнях роз'яснення про ознаки складу правопорушення і рішення по конкретних судових справах у сфері лісокористування.

Не викликає сумнівів, що ефективність застосування заходів адміністративної відповідальності потрібно підвищити заходами організаційно-профілактичного характеру. Йдеться про збільшення чисельності працівників лісових служб, які безпосередньо займаються охороною лісів; залучення до цього процесу громадян шляхом грошового та іншого стимулювання їх активності в боротьбі з порушенням законодавства у сфері використання та охорони лісового фонду; налагодження взаємодії між різними громадськими об'єднаннями, які займаються охороною навколишнього природного середовища, яка на сьогодні не функціонує належним чином; збільшення витрат на охорону навколишнього природного середовища, в тому числі лісової та іншої рослинності; створення підрозділів екологічної поліції у складі МВС України.

Висновки до розділу 3

Теоретико-правовий аналіз удосконалення адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України дозволив отримати такі висновки:

1. Вказано, що для сучасної світової практики використання лісових ресурсів характерним є застосування так званих «м'яких» адміністративних моделей, іманентно побудованих на використанні ринкових та заохочувальних методів забезпечення раціонального лісокористування та ефективної лісоохорони, а також децентралізація системи публічного управління лісовим фондом.

Визначено, що основним адміністративно-правовим способом забезпечення охорони лісового фонду від нераціонального використання і, навпаки, стимулювання раціональної заготівлі деревини, є ліцензування лісозаготівельної діяльності за активної участі громадських інституцій та експертного середовища, належним чином регламентованого на законодавчому рівні.

Наголошено, що досвід більшості розвинутих зарубіжних держав демонструє доцільність та корисність диверсифікації в Україні форм власності на лісовий фонд, включаючи правову легалізацію та регламентацію процесу приватизації певної кількості лісових ресурсів, що дозволить забезпечити ефективне господарювання та особистий інтерес власника у збалансованому розвитку відповідних територій.

2. Досліджено систему адміністративних процедур, які застосовуються в процесі використання й охорони лісового фонду України. Адміністративні процедури запропоновано класифікувати за такими критеріями: залежно від ініціатора процедури – на заявні (видача дозволів на заготівлю лісових ресурсів, розгляд повідомлень про порушення лісового законодавства тощо) та втручальні (контрольні процедури, які ініціюються контролюючим суб'єктом тощо); залежно від складності здійснення процедури – на прості (накладення стягнення на порушника) та складні (видача лісорубного квитка); залежно від сутності адміністративної процедури – на реєстраційні, дозвільні, інспекційні та ін.

Запропоновано авторську класифікацію адміністративних процедур залежно від їх спрямованості на: процедури направленні на створення умов для спеціального використання лісового фонду (визначення характеристик деревостанів, видача лісових та лісорубних квитків тощо) та охоронні процедури (притягнення до юридичної відповідальності, інспектування, лісоохорона тощо). Аргументовано

положення про віднесення до охоронних процедур всіх заходів щодо забезпечення права громадян на загальне використання лісового фонду України.

3. Визначено функції профілактики правопорушень у сфері використання й охорони лісового фонду, а саме: запобіжно-регулятивна (спрямована на коригування у специфічних формах взаємозв'язку особи і держави у сфері використання й охорони лісового фонду, й вплив на поведінку суб'єктів цих суспільно-правових відносин) та охоронна (забезпечує захист суспільних інтересів з метою охорони лісового фонду і соціальних цінностей громадян та держави від протиправних посягань).

Доведено доцільність розробки і прийняття Закону України «Про лісовий фонд України», де окремий розділ слід присвятити профілактиці правопорушень у сфері охорони і використання лісового фонду, який має визначати напрями профілактичної діяльності та механізм застосування законодавства щодо державного регулювання профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду України.

На основі аналізу судових рішень доведено недостатність розміру санкцій за вчинення адміністративних правопорушень за використання лісового фонду з порушенням законодавства, незаконну порубку, пошкодження та знищення лісового фонду.

Зосереджено увагу на недостатній мірі відповідальності в межах адміністративного провадження та необхідності посилення штрафних санкцій за статтями КУпАП, що визначають порядок притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень з метою недопущення кримінальних вчинення правопорушень при використанні лісового фонду і нанесення значної шкоди екологічній ситуації в Україні.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретико-правове узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки.

1. Визначено, що лісовий фонд є основною правовою категорією в системі лісового і адміністративного законодавства, тому вказано на доцільність подальшого використання уніфікованого поняття «лісовий фонд» у наукових концепціях та національному законодавстві. Встановлено, що лісовий фонд України, як об'єкт адміністративно-правового забезпечення його охорони, захисту та використання, включає в себе сукупність всіх лісів на території України незалежно від форми власності на них.

2. З'ясовано, що адміністративно-правове забезпечення лісового фонду України характеризується особливим правовим режимом використання й охорони, формами правового регулювання, функціями, заходами, суб'єктами та об'єктами.

Зауважено, що у сучасному адміністративному законодавстві, що регулює лісові відносини в Україні, існує низка недоліків і прогалин, які негативно впливають на стан правового регулювання окремих компонентів лісового фонду України, а саме: відсутність чіткої ієрархічної єдності законів та підзаконних актів, що зумовлено їх значною кількістю; недостатнє врахування та відсутність єдиного бачення складових правового регулювання відносин у сфері охорони, використання і захисту лісових ресурсів в Україні.

Запропоновано удосконалити правове регулювання відносин у сфері використання й захисту лісів шляхом: 1) розробки та прийняття Закону України «Про лісовий фонд України»; 2) системного перегляду положень Лісового кодексу України та внесення відповідних змін до нього в питанні оновлення правового статусу органів лісового господарства щодо забезпечення правового режиму лісового фонду, удосконалення системи державного управління та контролю за лісовим сектором; 3) внесення змін до Кодексу України про адміністративні

правопорушення в питанні підвищення санкції за адміністративні порушення норм лісового законодавства України, а також встановлення адміністративної відповідальності за неподання або несвоєчасне подання інформації до єдиної державної системи електронного обліку деревини.

3. Зазначено, що правовий режим лісового фонду має свою специфіку і є комплексним соціально-правовим явищем, що характеризує організацію і функціонування суспільства та держави на правових засадах у сфері використання й охорони лісових ресурсів в Україні.

Запропоновано авторське визначення поняття «правовий режим лісового фонду» як встановленого нормами адміністративного та екологічного права особливого порядку:

1) правового регулювання сфери управління, використання й охорони лісових ресурсів, забезпечення та захисту усіх форм власності на об'єкти лісового фонду, додержання положень адміністративного законодавства та Лісового кодексу України в процесі реалізації прав і обов'язків власниками лісів, лісокористувачами та суб'єктами державного управління лісовим фондом;

2) забезпечення дієвого механізму державного і громадського контролю за використанням лісових ресурсів шляхом ведення кадастру лісів, моніторингу процесу використання лісових ресурсів, справляння плати за лісокористування;

3) здійснення уповноваженими (посадовими особами) органами виконавчої влади провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері користування об'єктами лісового фонду;

4) притягнення до юридичної (адміністративної) відповідальності за порушення норм чинного законодавства, яким регулюються правовідносини у галузі використання й охорони лісового фонду України.

Наголошено, що до основних елементів правового режиму охорони лісового фонду належать: а) право власності на ліси; б) право користування лісовими ресурсами; в) порядок управління та зміни правового режиму використання лісів; г) повноваження (права й обов'язки) суб'єктів по використанню й охороні лісових ресурсів; г) підстави і порядок реалізації юридичної відповідальності за порушення

норм чинного законодавства в галузі використання й охорони лісових ресурсів в Україні.

4. Систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду визначено як сукупність органів та посадових осіб публічної влади, а також уповноважених на виконання публічних функцій громадських інститутів, що здійснюють систематичну, вольову, цілеспрямовану, законну, нормативно регламентовану діяльність, яка полягає в реалізації державної лісової політики, охороні прав і законних інтересів учасників правових відносин у сфері використання й охорони лісового фонду, захисті лісової екологічної системи від протиправного впливу.

Зроблено висновок, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України складається з таких рівнів-підсистем: 1) вищі державні органи, що здійснюють загальний (нормативно-правовий і політично-керівний) вплив на процес адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду – Верховна Рада України, Президент України, Уряд України; 2) центральні органи виконавчої влади загальної компетенції з їх територіальними підрозділами, зокрема Мінекономіки; місцеві органи виконавчої влади – обласні та районні державні адміністрації, органи виконавчої влади АРК; 3) центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції з їх територіальними підрозділами – Мінекоенерго, Держлісагентство; 4) органи і посадові особи регіонального та місцевого самоврядування – обласні ради; міські, селищні, сільські ради; міські, селищні, сільські голови; 5) органи, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема Національна поліція України; 6) громадські інститути, законодавчо уповноважені на виконання публічних функцій; 7) адміністрація об'єктів лісового фонду, власники лісів, постійні лісокористувачі (корпоративний рівень адміністративно-правового забезпечення).

5. Виокремлено такі групи функцій, що обумовлюють компетенцію органів публічної влади у сфері використання й охорони лісового фонду: а) функції з формування законодавства та галузевої політики (правотворчі функції); б) функції з

реалізації державної лісової політики та державного контролю (правозастосовні і контролюючі функції); в) функції держави як власника лісів (лісогосподарські функції); г) функції із забезпечення потреб лісогосподарської галузі (патронатні функції).

Зважаючи на ці функції, за формою впливу на лісогосподарську галузь публічного управління, визначено дві функціональні моделі адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду: 1) при якій реалізуються функції та повноваження, що випливають зі статусу держави як власника лісових ресурсів та ґрунтуються на застосуванні ринкових механізмів (господарський аспект компетенції); 2) при якій лісовий фонд є адміністративно керованим об'єктом відповідно до функцій та повноважень публічно-владного суб'єкта (адміністративний аспект компетенції). При цьому друга група поділяється на дві підгрупи повноважень, що уособлюють два різні концептуальні підходи до публічного управління – командно-адміністративний (регулятивний) підхід, що покладається на прямі адміністративні приписи, та адміністративний (бюрократичний) контроль, що обмежується повноваженнями з контролю і нагляду в сфері використання й охорони лісового фонду.

6. Наголошено, що використання комплексу форм або окремих із них, у діяльності Держлісагентства (його посадових осіб) та інших суб'єктів владних повноважень у сфері лісового господарства, обов'язково має ґрунтуватися на пріоритеті прав і свобод людини, доцільності застосування та передбачуваній ефективності вибору таких форм.

У вузькому значенні під формами адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду запропоновано розуміти зовнішньо виражені, відокремлені за своїм змістом та правовим ефектом види адміністративної діяльності Держлісагентства, спрямовані на ефективне виконання покладених на нього завдань і функцій з реалізації державної політики у сфері лісових відносин, забезпечення охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів в Україні. У широкому розумінні формами адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду пропонується

вважати відокремлені зовнішні прояви діяльності уповноважених на те суб'єктів щодо упорядкування, охорони, реалізації та розвитку суспільних відносин у сфері лісового фонду за допомогою адміністративно-правових норм.

Вказано, що новою формою діяльності Держлісагентства є надання адміністративних послуг, що можуть бути визначені як результат здійснення владних повноважень посадових осіб цього агентства та підпорядкованих йому територіальних підрозділів та/або інших уповноважених суб'єктів щодо зміни чи припинення прав та/або обов'язків фізичних і юридичних осіб відповідно до закону, та за заявою цих осіб про надання адміністративних послуг.

7. З'ясовано потребу у застосуванні різних комплексів управлінських методів суб'єктами владних повноважень.

Наголошено, що сьогодні особливу увагу при використанні методів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні слід приділити дотриманню принципу законності (зокрема національного і міжнародного лісового законодавства) Держлісагентством в межах наданих повноважень. Належна організація діяльності Держлісагентства в аспекті досліджуваного питання сприятиме поліпшенню ситуації у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні.

Визначено ознаки методів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні, які: виражають сутність адміністративного впливу суб'єкта управління на сферу лісового господарства та конкретні керовані об'єкти; залежать від того, використання чи охорона лісового фонду мають місце у конкретній ситуації; мають динамічну систему, що відкрита для впровадження нових методів (наприклад, методу моніторингу в охороні лісів), та взаємозамінний характер, спрямований на досягнення найвищого ступеню управлінської ефективності; залежать від економічного та соціального стану держави (використання гелікоптерів, безпілотних літальних апаратів, електронний документообіг), ступеня правової свідомості та правової культури суб'єктів лісових відносин; трансформуються у відповідності до міжнародних стандартів і практик, спрямованих на ощадливе використання, збереження та охорону лісового фонду.

Акцентовано увагу, що система методів публічного адміністрування у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні є не лише теоретичною організаційною конструкцією, а визначає практичний зміст і специфіку діяльності, яку реалізують Держлісагентство та його територіальні органи.

8. У лісовому законодавстві зарубіжних держав можна визначити систему спільних основних принципів використання й охорони лісового фонду, що можуть бути імплементовані до Лісового кодексу України, до яких відносяться: принцип поєднання суверенного права держав розробляти свої лісові ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони та використання лісового фонду із необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції; принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісового фонду відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і міжнародно-правовими стандартами; принцип необхідності активізації державних і громадських зусиль, спрямованих на раціональне використання, збереження і розвиток лісового фонду; принцип ключової ролі всіх видів лісів у підтриманні необхідного стану екологічної рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях; принцип поваги і забезпечення самобутності, культури і прав корінних народів, а також інших груп населення, які проживають в лісових районах; принцип важливої ролі лісів у задоволенні потреб у сировині, що повинно поєднуватись із раціональним використанням лісових ресурсів, залісненням і лісовідновленням; принцип сприяння створенню сприятливого міжнародного економічного клімату для збалансованого і екологічно обґрунтованого розвитку лісів.

9. Аналіз існуючих адміністративних процедур у сфері використання й охорони лісового фонду України дозволило дійти висновку про необхідність розмежування використання й охорони лісового фонду, зокрема за колом суб'єктів, з метою унеможливлення зловживання лісокористувачами своїми правами та здійснення такими особами належної охорони лісового фонду. У зв'язку зі стратегічним значенням лісового фонду та виконанням ним переважно природоохоронних

функцій, аргументовано необхідність запровадження більш жорсткого багатоступеневого контролю за використанням лісового фонду та унеможливлення застосування до цієї діяльності спрощених режимів контролю, як то: мораторій на перевірки, податкові амністії тощо.

10. Досліджено напрями удосконалення профілактичної діяльності охорони лісового фонду, шляхом врегулювання нормативно-правових актів в частині забезпечення державного контролю за сферою лісових ресурсів та збереження лісового фонду України. Профілактикою адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду є лісова сертифікація, що визначається як оцінка відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (в ред. від 03.09.2019). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 04.09.2019).
2. Бондарчук Н.В. Актуальні питання правового режиму лісів України. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 276–279.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. ст. 70. С. 8.
4. Печуляк В. П. Лісовий фонд чи лісові землі: проблемні питання понятійного апарату у сфері державного регулювання лісогосподарських відносин. *Фінансове право*. 2012 (21). № 3. С. 38–42.
5. Лісовий кодекс України: закон України від 21.01.1994 № 3852-XII (в ред. від 20.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12> (дата звернення: 20.10.2019).
6. Гарварт Г. А. Поняття «лісовий фонд» у Лісовому кодексі України та КПАП України. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1(1). С. 65–70.
7. Волков О. Є. Поняття земельної лісової ділянки як однієї з основних категорій лісового права. *Людина і закон: публічно-правовий вимір*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 2–3 жовтня 2015 р.). Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ». 2015. С. 38–40.
8. Краснова Ю. А. Деякі проблеми становлення понятійного апарату права екологічної безпеки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2016. № 2 (103). С. 51–54.
9. Юшкевич Х. В. Лісовий фонд як об'єкт охорони засобами адміністративного права: нормативний аспект. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6. Ч. 3. С. 169–176.
10. Екологічне право: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А.П. Гетьмана. Х.: Право, 2013. 432 с.

11. Подорожна Т. Законодавчі дефініції як засоби забезпечення однозначного тлумачення та застосування закону. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 9. С. 10–12.

12. Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва: закон України від 02.12.2010 № 2739–VI (в ред. від 16.10.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2739-17> (дата звернення: 10.10.2019).

13. Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 № 733 (в ред. від 18.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2007-%D0%BF> (дата звернення: 04.10.2019).

14. Волков О. Є. Щодо уточнення поняття «земельна лісова ділянка» у Лісовому кодексі України. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: Серія: Право. 2015. Вип. 1 Ч. 2. С. 95–103.

15. Гарварт Г.А. Проблема визначення поняття «ліс» як об'єкта правового регулювання. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія Право*. 2012. Вип. 173(3). С. 142–148.

16. Публічний звіт за підсумками діяльності Державного агентства лісових ресурсів України у 2018 році. Укрінформ. 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2641458-zvitue-derzavne-agentstvo-lisovih-resursiv-ukraini.html>(дата звернення: 21.08.2019).

17. Чопик О. П. Поняття лісу як об'єкта правового регулювання. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2010. Вип. 50. С. 224–229. URL: <http://vuzlib.com/content/view/2678/44> (дата звернення: 04.07.2019).

18. Податковий кодекс України: закон України від 02.12.2010 № 2755–VI (в ред. від 20.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>(дата звернення: 20.09.2019).

19. Про насіння і садивний матеріал: закон України від 26.12.2002 № 411–IV (в ред. від 04.10.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-15>(дата звернення: 10.09.2019).

20. Дробко Е. В., Левківський В. М. Державне управління та державна політика у сфері лісових відносин: теоретичний аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2013. № 2. С. 147–153.

21. Юшкевич Х. В. До питання визначення поняття «лісовий фонд» як об'єкту охорони та захисту засобами адміністративного законодавства. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 30–31 березня 2018 р.* Дніпро: Дніпровський гуманітарний університет, 2018. С. 125–127.

22. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 14: Екологічне право. 2018. 776 с.

23. Нечволод Л. І. Сучасний словник іншомовних слів: походження слів, розгорнуті пояснення, слова синоніми. Харків: Торсінг Плюс, 2011. 768 с.

24. Кусайкіна Н., Цибульник Ю. Сучасний тлумачний словник української мови: 60000 слів / за ред. В. В. Дубічинського. Харків: ВД «Школа», 2014. 1550 с.

25. Юридична енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія імені М.П. Бажана», 1998. Т. 3: К–М. 2001. 790 с.

26. Малишева Н. Р., Олещенко В. І. Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття. К.: Хімджест, 2013. 176 с.

27. Печуляк В. П. Відносини у сфері лісового господарства: особливості визначення державного регулювання. *Право і суспільство*. 2015. № 6–2. С. 115–121.

28. Петришин О., Погребняк С. Система права: загальнотеоретична характеристика. *Право України*. 2017. № 5. С. 9–17.

29. Арутюнян Д. А. Адміністративно-правове регулювання державного контролю у сфері охорони й використання лісів в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 139–144.

30. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2014. 520 с.

31. Банчук О. Публічне і приватне право: історія українських вчень та сучасність. К.: Конус-Ю, 2008. 184 с.

32. Волков О. Є. Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок: правовий аспект. *Судова апеляція*. 2015. № 4. С. 79–85.

33. Артеменко О. В. Державна політика щодо природокористування у контексті забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01. Київ, 2018. 20 с.

34. Юшкевич Х. В. Суб'єктна складова лісових правовідносин у контексті адміністративно-правового регулювання, управління, охорони, захисту, контролю за охороною та захистом лісового фонду. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 73–79.

35. Волков О.Є. Характеристика лісового фонду як об'єкта регулювання нормами адміністративного права. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 8–9 березня 2019 р.) Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 52–55.

36. Голян В.А., Демидюк, С.М. Удосконалення еколого-економічного регулювання лісгосподарського підприємництва: вітчизняні реалії та доцільність імплементації зарубіжного досвіду. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 12. С. 25–28.

37. Чопик О. П. Поняття та склад земель лісгосподарського призначення. URL: http://lespravo.com.ua/art/39-Ponyattya_ta_sklad_zemel_lisogospodarskogo_priznachennya.(дата звернення: 09.09.2019).

38. Ігонін Р.В., Вікторчук М.В. Особливості адміністративно-правових засобів охорони земель лісового фонду України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2019. № 4(87). С. 100–110.

39. Український лісовий портал. Все про ліси та лісове господарство України. Законодавство. Лісове законодавство інших країн. URL: <https://www.lisportal.org.ua/lisove-zakonodavstvo-inshyh-krayin/> (дата звернення: 18.08.2019).

40. Печуляк В. П. Лісове право України: теоретико-правові питання визначення. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 301–304.

41. Гарварт Г. А. Організаційно-правові засади державного управління лісовим фондом України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 19 с.

42. Про природно-заповідний фонд України: закон України № 2456–ХІІ від 16.06.1992 № 2456-ХІІ (в ред. від 30.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення: 30.10.2019).

43. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 30 с.

44. Заверюха М. М. Правове регулювання використання та охорони лісів за лісовим та земельним законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 21 с.

45. Нестеренко Л. Б. Держава реєстрація – захист приватного чи публічного інтересу? *Права людини та публічне адміністрування*: матеріали міжрегіонального круглого столу (м. Чернівці, 27 травня 2017 року). Чернівці: Технодрук, 2017. С. 103–105.

46. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков та ін.; за ред. В. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

47. Діхтієвський П. В., Лісовська В. С. Забезпечення принципу верховенства права у державному управлінні та його особливості у сфері управління податковими правовідносинами. *Юридичний вісник*. 2010. № 4(17). С. 41–45.

48. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

49. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 18.03.2004 № 1629-IV (в ред. від 04.11.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>. (дата звернення: 10.09.2019).

50. Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України. К.: Текст, 2008. 440 с.

51. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2015. Вип. 34. Том 1. С. 19–23.

52. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

53. Райнін І.Л. Адміністративно-правове регулювання управління розвитком регіону: монографія. Харків: Вид. «Золота миля», 2016. 614 с.

54. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підруч. / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.

55. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном: дис. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 229 с.

56. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2008. 624 с.

57. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.Л. Пихтін, О.О. Опишук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єщук,]; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.

58. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.

59. Бахрах Д.М., Россинський Б.В. Адміністративне право: підручник. М.: Норма, 2004. 768 с.

60. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.

61. Фатеев П.П. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования. *Научный вестник Уральской академии государственной службы*. 2010. № 3(12). С. 18–21.

62. Гусаров С.М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України. Х.: ТД «Золота миля», 2009. 408 с.

63. Теремецький В. І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Диска плюс, 2012. 648 с.

64. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ (в ред. від 02.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 10.10.2019).

65. Волков О. Є. Адміністративно-правові засади визначення правового режиму використання лісових ресурсів як важливого компоненту природоохоронного комплексу України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2019. № 2 (85). С. 66–77.

66. Про рослинний світ: закон України від 09.04.1999 № 591-ХІV (в ред. від 06.09.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14> (дата звернення: 20.09.2019).

67. Про тваринний світ: закон України від 13.12.2001 № 2894-ІІІ (в ред. від 06.09.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14> (дата звернення: 20.09.2019).

68. Про мисливське господарство та полювання: закон України від 22.02.2000 № 1478-ІІІ (в ред. від 07.02.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1478-14> (дата звернення: 20.09.2019).

69. Губарєв С.В., Лов'як О.О., Мироненко В.П., Тімуш І.С. Екологічне право України: посібник для підготовки до іспитів. К.: ІКВС, 2014. 168 с.

70. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону і сталий розвиток Карпат: закон України від 23 травня 2017 року № 2063-VІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 37. ст. 379.

71. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів: закон України від 08.09.2005 № 2860-IV (в ред. від 06.09.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2860-15> (дата звернення: 20.08.2019).

72. Земельний кодекс України: закон України від 25.10.2001 № 2768-III (в ред. від 03.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>(дата звернення: 20.10.2019).

73. Волков О. Є. Лісовий та земельний кодекси України як основа законодавчого регулювання у сфері використання земельних лісових ділянок. *Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення*. Матеріали другої звітної Міжн. наук.-практ. конф. Збір. наук. праць (5 березня 2015 р.) К.: НАВС, 2015. С. 39–41.

74. Постанова Судових палат у цивільних, адміністративних та господарських справах Верховного Суду України від 24.12.2014 № 6–150цс14. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/A5C928DC2079B700C2257DDA002C2E2A](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/A5C928DC2079B700C2257DDA002C2E2A) (дата звернення: 10.10.2019).

75. Волков О. Є. Законодавче забезпечення використання земельних лісових ділянок в Україні. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8, № 3. С. 18–23.

76. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення/ за заг. ред. С.В. Петкова. К.: Центр учбової літератури, 2017. 544 с.

77. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство із змінами та допов. на 20 вересня 2013 р. (Відповідає офіц. текстові). К.: Алерта, 2013. 184 с.

78. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19.12.2014 № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14>(дата звернення: 10.10.2019).

79. Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів: указ Президента України від 05.01.2004

№ 1/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1%2F2004>. (дата звернення: 10.08.2019).

80. Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду: указ Президента України від 21.11.2017 № 381/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381/2017>. (дата звернення: 10.09.2019).

81. Про деякі заходи щодо збереження лісів та раціонального використання лісових ресурсів: указ Президента України від 09.07.2019 № 511/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511/2019> (дата звернення: 10.09.2019).

82. Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів : постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 724 (в ред. від 26.10.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2007-%D0%BF> (дата звернення: 10.10.2019).

83. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761 (в ред. від 16.12.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2007-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2019).

84. Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів: постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 848 (в ред. від 06.12.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-2007-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2019)

85. Сторожук В.Ф. Удосконалення нормативної бази обліку лісів і земель: розробка пропозицій щодо удосконалення системи ведення державного лісового кадастру. *Офіційний сайт Державного агентства лісових ресурсів України*. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=129179&cat_id=81209 (дата звернення: 28.06.2019).

86. Про затвердження Санітарних правил в лісах України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 № 555 (в ред. від 26.10.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-95-%D0%BF> (дата звернення: 20.09.2019)

87. Волков О. Є. Основні повноваження органів виконавчої влади у сфері забезпечення використання земельних лісових ділянок в Україні. *Законодавство України у світлі сучасник активних реформаційних процесів*: міжн. наук.-практ.

конф. (м. Київ, 9–10 жовтня 2015 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 50–53.

88. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.06.2019).

89. Матчук С. В. Особливості правового режиму земель лісового фонду. *Юридична наука*. № 1. № 2015. С. 30–35.

90. Томіленко П. І. Правове регулювання охорони лісів в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 17–20.

91. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон України від 07.12.1984 № 8073-X (в ред. від 04.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 10.11.2019).

92. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-III (в ред. від 31.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 31.10.2019).

93. Про інформацію: закон України від 02.10.1992 № 2657-XII (в ред. від 25.04.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 10.08.2019).

94. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI (в ред. від 17.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 20.10.2019).

95. Чепульченко Т. О. Місце правового регулювання в системі соціально-нормативного впливу на суспільні відносини. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави»* (2011 р. м. Київ) / Укладачі: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин / К.: ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2011. С. 13–15.

96. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 720 с.

97. Незаконна вирубка лісу в Україні: тіньова схема махінацій. *Газета «Факти»* від 11.03.2019. URL: <https://fakty.com.ua/ua/videos/nezakonna-vyrubka-lisu-v-ukrayini-tinova-shema-mahinatsij> (дата звернення: 26.06.2019).

98. Беляєва Г.С. Правовой режим в общетеоретическомизмерении : монографія. М.: Юрлитинформ, 2013. 240 с

99. Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л., Пастухов В. П., Сумін В. О. Теорія держави і права. К.: Юрінформ, 1995. 190 с.

100. Юридична енциклопедія: в 6-и т.: юридическиестатьи / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін.; НАН України. К.: Укр. енциклопедія, 2003. Т. 5. П–С. 736 с.

101. Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: монографія / под. ред. засл. деятеля науки РФ, докт. юрид. наук, проф.. А. В. Малько и докт. юрид. наук, проф. И. С. Барзиловой. М.: Юрлитинформ, 2012. 416 с.

102. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. 203 с.

103. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2009. 128 с.

104. Правознавство: Підручник / Авт. кол.: Демський С.Е., Ковальський В.С., Колодій А.М. (керівник авт. кол.) та інші; за ред. В.В. Копейчикова. 7-е вид., стер. К.: Юрінком Інтер, 2006. 334 с.

105. Алексеев С. С. Теория права. М.: БЕК, 1994. 224 с. 17.

106. Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10-и томах. М.: Статут, 2010. Том 6: Восхождение к праву: Поиски и решения. 495 с.

107. Правовой режим / Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2008. Т. 5 : П–С. 736 с.

108. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії: монографія. Київ: Інститут держави та права ім. Корецького НАН України 2002. С. 62–73.

109. Томаш Л. В. Правовой режим: поняття та ознаки. *Науковий вісник Чернівецького ун-ту*. 2005. № 282. С. 24–27.

110. Правова доктрина України: у 5-и т. / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України. 864 с
111. Свинтух М. Б. Правове регулювання земель лісового фонду. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Том 1. № 1. С. 163–170.
112. Коссе Д. Д. Правовий режим (інтеграційний та поза галузевий підхід). *Часопис Київського Університету права*. 2014. № 2. С. 114–119.
113. Кузніченко С. О., Спаський А. С. Категорія «адміністративно-правовий режим» у юридичній науці та законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Вип. 35. С. 70–75.
114. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Харків, 2011. 180 с.
115. Вакарюк Л. В. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 196–201.
116. Голиченков А. К., Новицкая Т. Е., Чиркин С. В. Охрана природы и природопользование по законодательству 40–60-х годов. *Вестник МГУ*. Сер. 11. Право. 1991. № 6. С. 49–56.
117. Мінаєва А. А. Поняття «правовий режим земель» і його значення в земельному праві. *Правові питання нерухомості*. 2005. № 1. С. 29–34.
118. Волков О. Є. Правова регламентація зміни цільового призначення земельних лісових ділянок в Україні. *Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні, екологічні, правові та соціокультурні аспекти*. IV Міжнар. наук.-практ. конф. студ. і молод. учених (м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.). Збір. матер. конф. Чернігів: ЧНТУ, 2015. С. 686–688.
119. Про схвалення Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 1090-р. *Урядовий кур'єр* від 30.09.2009. № 179.
120. Боротьба з контрабандою лісу: як працює електронний облік деревини на Закарпатті / Прес-служба Закарпатського ОУЛМГ від 21.08.2019 року. URL:

<https://zakarpatlis.gov.ua/borot-ba-z-kontrabandoiu-lisu-iak-pratsiuie-elektronnyu-oblik-derevyny-na-zakarpatti/> (дата звернення: 02.09.2019)

121. Єдина державна система електронного обліку деревини – рух до європейських стандартів лісокористування / Прес-служба Львівського ОУЛМГ від 05.01.2018 року. URL: https://lvivlis.gov.ua/mechanizmy_gromadskogo_kontroly?id=1844 (дата звернення: 09.08.2019).

122. Автоматизація обліку лісового господарства. *Офіційний веб-сайт Співки автоматизаторів бізнесу*. URL: <https://firma-modul.com.ua/services/vprovadzennya-ta-suprovid-program-1c/avtomatizatsiya-obliku-lisovogo-gospodarstva/?gclid=EAIaIQobChMImpXRrYO75QIVxeeaCh0> (дата звернення: 07.08.2019).

123. Green Paper on Forest Protection in the EU: Preparing Forests for Climate Change. European Commission. Brussels, 01.03.2013. URL: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/green_paper.pdf (дата звернення: 10.10.2019).

124. Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій: наказ МВС України від 03.07.2014 № 631 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 23.07.2014 за № 853/25630). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0853-14> (дата звернення: 20.09.2019).

125. Поденко В. Ліси – турбота держави. Державне агентство лісових ресурсів звітує перед Президентом України про свою роботу. *Лісовий і мисливський журнал*. 2012. № 4. С. 2–6.

126. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів: закон України від 06.09.2018 № 2531-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 42. ст. 327.

127. Волков О.Є. Адміністративна відповідальність у сфері використання та охорони лісового фонду України. *Актуальні питання реформування правової*

системи України: Матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 5–6 липня 2019 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2019. С. 35–37.

128. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу: постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 № 665 (в ред. від 28.12.2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665-2008-%D0%BF0> (дата звернення: 10.09.2019).

129. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 (в ред. від 31.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 31.10.2019).

130. Кіндюк Б. До питання про тимчасову передачу лісів селянству за часів НЕПу. *Юридична Україна*. 2012. № 1. С. 66–70.

131. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції / за ред. М. О. Баймуратова. К.: Логос, 2010. 428 с.

132. Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Рогачова Л. Л. та ін. Загальна теорія держави і права: підруч. Х.: Право, 2002. 432 с.

133. Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.

134. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432–438.

135. Марчук В. І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.

136. Тацишин І. Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2009. 18 с.

137. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

138. Матчук С. В. Адміністративно-правова охорона лісових ресурсів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.

139. Гетьман А. П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 119–128.

140. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95–101.

141. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 17 с.

142. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.02. Київ, 2004. 29 с.

143. Легеза Ю. О. Публічне управління у сфері використання природних ресурсів: адміністративно-правові засади: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 432 с.

144. Заїчко О. В. Кримінологічна характеристика та запобігання незаконній порубці лісу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2018. 20 с.

145. Бисага Ю. М., Белов Д. М. Інститут глави держави в механізмі стримувань та противаг: порівняльно-правовий аналіз. *Порівняльно-правові дослідження*. 2006. № 1. С. 68–72.

146. Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства: указ Президента України від 07.02.2004 № 171/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171/2004> (дата звернення: 05.08.2019).

147. Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів і зелених насаджень: указ Президента України від 04.11.2008 № 995/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/995/2008> (дата звернення: 12.08.2019).

148. Юшкевич Х. В. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 245 с.

149. Гослесагенство хочет увеличить штрафы за незаконную рубку в 10 раз. URL: <https://ru.slovoidilo.ua/2016/11/08/novost/jekonomika/goslesagentstvo-xochet-uvelichit-shtrafy-za-nezakonnuyu-rubku-v-10-raz> (дата звернення: 04.10.2019).

150. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин: закон України від 07.02.2017 № 1829-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1829-19> (дата звернення: 11.08.2019).

151. Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 458/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458/2011> (втрата чинності від 22.06.2019)

152. Про вивчення стану ведення лісового господарства у Вінницькій, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській і Чернівецькій областях: розпорядження Президента України від 06.08.2008 № 251/2008-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251/2008-%D1%80%D0%BF> (дата звернення: 07.08.2019).

153. Напрямки діяльності. Ліси України. Загальна характеристика лісів України. *Державне агентство лісових ресурсів України*. Офіційний сайт. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62921&cat_id=32867 (дата звернення: 05.09.2019).

154. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-п>.

155. Волков О. Є. Проблеми удосконалення правового статусу Державного агентства лісових ресурсів України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3 (70). С. 173–179.

156. Карпук А. І. Трансформація системи регулювання лісокористування в контексті адміністративної реформи в Україні. *Агросвіт*. 2012. № 16. С. 6–10.

157. Волков О. Є. Актуальні питання контролю за використанням земельних лісових ділянок: правовий аспект. *Держава і право: зб. наук. праць*. Серія: юрид. науки. 2015. Вип. 70. С. 197–206.

158. Волков О. Є. Значення державного агентства лісових ресурсів України у правовому регулюванні земельних лісових ділянок. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: матеріали IV міжн. наук.-практ. конф. Харків: ХНУВС, 2015. С. 32–35.

159. Про державний контроль за використанням та охороною земель: закон України від 19.06.2003 № 963-IV (з наст. змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

160. Волков А. Е. Проблемы центральных органов исполнительной власти в сфере законодательного обеспечения использования земельных лесных участков в Украине. *Современный научный вестник*. 2015. № 15 (262). С. 32–38.

161. Черкаське обласне управління лісового та мисливського господарства. Офіційний сайт. Законодавча та нормативна база. URL: <https://lis-ck.gov.ua>. URL: https://lis-ck.gov.ua/?page_id=233; URL: https://lis-ck.gov.ua/?page_id=235; URL: https://lis-ck.gov.ua/?page_id=231 (дата звернення: 13.10.2019).

162. Рівненське обласне управління лісового та мисливського господарства. Офіційний сайт. URL: <http://www.rivnelis.gov.ua> (дата звернення: 12.10.2019).

163. Мендик Л. В. Відповідальність за порушення лісового законодавства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2009. 20 с.

164. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах: монографія / за заг. ред. Н. М. Оніщенко. Київ: Юридична думка, 2009. 216 с.

165. Марфіна Н. В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 20 с.

166. Непийвода В. П. Правове регулювання в галузі лісів: Доба утвердження підтримного розвитку. К.: НДІ приватного права і підприємництва, 2004. 339 с.

167. Pearce Peter H. Forest Tenure with Public Ownership and Private Enterprise: A Canadian Perspective. Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. Zurich, 1996. Vol. 17. P. 125–137.

168. Волков О.Є. Компетенція органів публічної влади у сфері використання та охорони лісового фонду: теоретико-методологічний аналіз. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2019. Вип. 17. С. 91–98.
169. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Юридична думка, 2007. 992 с.
170. Краткая Российская энциклопедия. В 3-х т. Т. 2. М.: Зерцало, 2004. 600 с.
171. Новейший словарь иностранных слов. М. : АСТ, 2001. 1005 с.
172. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 1997. 790 с.
173. Популярный юридический энциклопедический словарь / редкол.: О. Е. Кутафин, В. А. Туманов, И. В. Шмаров и др. М.: Большая Российская энциклопедия, Рипол Классик, 2001. 800 с.
174. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 406 с.
175. Алексеев С. С. Государство и право: начальный курс. М. : Юрид. лит., 1994. 335 с.
176. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
177. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2001. 528 с.
178. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформ центр. Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. 355 с.
179. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции. *Государство и право*. 1996. № 8. С. 104–118.
180. Стариков Ю. Н. Органы российской исполнительной власти: Понятие, правовой статус, структура. *Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов*. Вып. 12:Административное право в современном правовом государстве. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. 300 с.
181. Манохин В. М. Советское административное право: курс лекций. Часть Особенная. Вып. 2. Саратов, 1968. 248 с.

182. Басин Ю. Г. Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной деятельности социалистических предприятий. Правоведение. 1968. № 6. С. 45–49.
183. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
184. Философский словарь / под. ред. И. Т. Фролова. 7-е изд. М.: Республика, 2001. 719 с.
185. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М.: Русский язык, 1989. 624 с.
186. Pearce Peter H. Forest Tenure with Public Ownership and Private Enterprise: A Canadian Perspective. Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. Zurich, 1996. Vol. 17. P. 125–137.
187. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF> (дата звернення: 15.09.2019).
188. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. 480 с.
189. Баймуратов М. О., Василькова Є. А. Європейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні. О.: Фенікс, 2013. 216 с.
190. Beasley J. Lamar. Public Involvement in the Forest Service. Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. Zurich, 1996. Vol. 17. P. 79–88.
191. Вражаюча статистика: стало відомо, скільки українських шкіл палять дровами. Інформаційна агенція «Вголос». Офіційний веб-сайт. 11.12.2018. URL: https://vgolos.com.ua/news/vrazhayucha-statystyka-stalo-vidomo-skilky-ukrayinskyh-shkil-palyat-drovamy_893701.html (дата звернення: 03.12.2019).
192. Логвиненко Б. О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні: теорія і практика: монографія. Київ: МП Леся, 2017. 344 с.
193. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.

194. Советский энциклопедический словарь: [ок. 80000 слов] / Абашидзе И. В., Азимов П. А., Александров А. П. и др.; гл. ред. А. М. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1990. 1632 с.

195. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2001. 528 с.

196. Адміністративне право України: підруч. / Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін.; ред. Ю. П. Битяк. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

197. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. К.: Укр. акад. внутр. справ, 1994. 177 с.

198. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

199. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Т. 1. загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с.

200. Адміністративна діяльність. Частина особлива: підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Х.: УВС, Еспада, 2000. 368 с.

201. Калюжний Р. А. Форми та методи адміністративноправового забезпечення безпеки авіаційних перевезень. Наше право. 2012. № 1. ч. I. С. 36–42.

202. Грищенко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Х.: ХНУВС, 2008. 35 с.

203. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України: навч. посіб. К., 2004. – 200 с.

204. Аверьянов В. Б., Додин Е. В., Пахомов И. Н. Административное право Украины: учебник. Х.: Одиссей, 2005. 880 с.

205. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах. Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2007. 592 с.

206. Токар А. М. До питання класифікації форм управління. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права С. 185–191. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/577.pdf> (дата звернення: 03.12.2019).

207. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

208. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-те вид. К. Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

209. Кузнецов А. О. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретичний аспект. Державне будівництво. 2010. № 1. С. 1–10. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/01.pdf> (дата звернення: 03.12.2019).

210. Проблеми права екологічної безпеки: навч. посіб. / М. В. Краснова, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова та ін.; під заг. ред. М. В. Краснової та Р. С. Кіріна; відп. ред. В. І. Андрейцев; МОН України; Київ. нац. Ун-т, Нац. гірн. ун-т. Дніпро: НГУ, 2016. 575 с.

211. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: постанова КМУ від 08.10.2014 № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF> (дата звернення: 03.12.2019).

212. Про додаткові заходи охорони видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України: наказ Державного агентства лісових ресурсів України від 20.01.2017 № 17. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article;jsessionid=D0A48B3F2DB026FV7DFE61BB6B31E995.app1?art_id=175917&cat_id=65319 (дата звернення: 11.12.2019).

213. У Держлісагентстві призначено начальника Волинського обласного управління лісового та мисливського господарства. Державне агентство лісових ресурсів України. Офіційний веб-сайт. 27.04.2016. URL: <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article;jsessionid=B5FD1BF38D6DFF8>

E4901E1CA1E990081.app1?art_id=166808&cat_id=32888 (дата звернення: 11.12.2019).

214. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. Вісник вищої ради юстиції. 2011. № 2 (6). С. 76–94.

215. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.08.2005 № 2747-IV (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 11.01.2020)

216. Підписано Меморандум про співпрацю між Держлісагентством та Прозорро. Продажі. Єдиний веб-портал виконавчої влади України. 05.06.2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pidpisano-memorandum-pro-spivpracyu-mizh-derzhlisagentstvom-ta-prozorproprodazhi> (дата звернення: 11.12.2019).

217. Як громади управляють лісами. Досвід громадського лісогосподарювання у різних країнах світу. ГО «ФОРЗА». Офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.forza.org.ua/uk/yak-gromadi-upravlyayut-lisami-dosvid-gromadskogo-lisogospodaryuvannya-u-riznih-krayinah-svitu> (дата звернення: 11.12.2019).

218. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / авт. кол.: Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2010. 28 с.

219. Іванищук А. А. Класифікація форм діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3-2. С. 206–207.

220. Іванова Л. Ю. Поняття адміністративної послуги як правової форми адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 2. С. 238–242.

221. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Офіційний вісник України від 15.10.2012 № 5203-VI (редакція від 04.04.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 11.12.2019).

222. Державне агентство лісових ресурсів України. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://my.gov.ua/info/department/1576/details> (дата звернення: 11.12.2019).

223. Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Державним агентством лісових ресурсів України: наказ Держлісагентства від 25.02.2019 № 109. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=199189&cat_id=106200 (дата звернення: 11.12.2019).

224. Держлісагентство. Інформаційні картки адміністративних послуг. Офіційний веб-сайт. 2019. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/category?cat_id=106200 (дата звернення: 11.12.2019).

225. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державним агентством лісових ресурсів, його територіальними органами та республіканським комітетом Автономної Республіки Крим з лісового і мисливського господарства, та розміру плати за їх надання: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.06.2011 № 491-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2011-%D1%80> (дата звернення: 11.12.2019).

226. Волинське обласне управління лісового та мисливського господарства. Офіційний веб-сайт. URL: <http://lisvolyn.gov.ua/> (дата звернення: 11.12.2019).

227. Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761 URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/80133524> (дата звернення: 11.12.2019).

228. Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21.03.2012 № 134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-12> (дата звернення: 11.12.2019).

229. Дем'янчук В. А. Адміністративно-правові форми реалізації антикорупційної політики: проблеми визначення та класифікації. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 13. С. 43–50.

230. Предместніков О. Особливості організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 146–151.

231. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні: теорія і практика: монографія. Київ: МП Леся, 2017. 344 с.

232. Адміністративне право України: навч. посіб. у 2-х томах / Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.

233. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков. 3-тє вид., стер. К.: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

234. Галуцько В. В., Курило В. І., Короєд С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.

235. Гаврилюк О. М. Адміністративно-правові форми та методи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 166–168.

236. Адміністративне право України: підруч.: за заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоець Т. О. Київ: Істина, 2008. 457 с.

237. Курс адміністративного права України: підруч. / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

238. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2007. 624 с.

239. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Заг. част.: навч. посіб. К.: Центр учб. літ., 2011. 216 с.

240. Всеукраїнська акція Держлісагентства «Майбутнє лісу у твоїх руках» – 2019. Державне агентство лісових ресурсів. Офіційний веб-сайт. 21.03.2019. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=199656&cat_id=134322 (дата звернення: 11.12.2019).

241. Тернопільське обласне управління лісового та мисливського господарства. Комунікація з громадськістю. Офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://ternopillis.gov.ua/gromadjanam/komunikacija-z-gromadskistju.html> (дата звернення: 11.12.2019).

242. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI (ред. від 01.12.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 11.01.2020)

243. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.01.2020).

244. План проведення консультацій з громадськістю з актуальних питань лісової галузі на 2018 рік по ДП «Прилуцьке лісове господарство». Офіційний сайт ДП «Прилуцьке лісове господарство». 17.01.2018. URL: <http://prylukylylis.org.ua/news/72-plan-provedennya-konsultacij-z-gromadskistyju-z-aktualnyx-pytan-lisovoyi-galuzi-na-2018-rik-po-dp-pry> (дата звернення: 09.09.2019).

245. Старокостянтинівські лісівники зустрілися з школярами. 22.03.2018. <https://kmlis.gov.ua/?p=7080> (дата звернення: 10.09.2019).

246. Лісівники Богуславщини зустрілися з керівництвом району. Офіційний сайт Богуславської районної державної адміністрації Київської області. 28.11.2017. URL: http://boguslav-rda.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=5734:2017-11-28-12-10-56&catid=98:2012-03-28-04-34-23&Itemid=24 (дата звернення: 10.09.2019).

247. Про встановлення відомчої заохочувальної відзнаки Державного агентства лісових ресурсів України – нагрудного знака «За бездоганну службу в державній лісовій охороні»: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 18.03.2013 № 184. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0531-13> (дата звернення: 11.09.2019).

248. Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Державного агентства лісових ресурсів України: наказ Міністерства аграрної політики та

продовольства України від 18.03.2013 № 183. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0530-13> (дата звернення: 11.09.2019).

249. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

250. Про затвердження Положення про державну лісову охорону: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF> (дата звернення: 11.09.2019).

251. Стан охорони праці на лісгосподарських підприємствах галузі. Державне агентство лісових ресурсів України. Державне агентство лісових ресурсів. Офіційний веб-сайт. 28.03.2019. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=199948&cat_id=32888 (дата звернення: 11.09.2019).

252. Осовська Г. В. Основи менеджменту: навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів. К.: Кондор, 2003. 556 с.

253. Жмалев В. Г., Шимановська Л. М. Основи менеджменту і управлінської діяльності. К.: Україна, 1994. 454 с.

254. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF> (дата звернення: 11.09.2019).

255. Берегометське лісомисливське господарство. Моніторинг лісів. ДП «Берегометське лісомисливське господарство», Офіційний сайт. URL: <http://blmg.com.ua/60-0>

256. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19/print>

257. Небеська М. С. Умови реалізації методів органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Право і Безпека*. 2011. № 1. С. 155–159 URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/socgum/pib/2011_1/PB-1/PB-1_33.pdf

258. Сергеев А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х.: НУВС, 2004. 181 с.

259. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учебник. Изд. 4-е, изм. и дополн. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. М.: Щит и меч, 2002. 309 с.

260. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін. і доп. за ред. Т. О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.

261. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Кол. авт.: Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін.; за заг. ред. В. В. Медведчука. К.: Юрінком Інтер, 2004. 656 с.

262. Волков О.Є. Адміністративно-правові засади використання та охорони лісового фонду: порівняльно-правовий аналіз. *Право і державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 1. С. 66–72.

263. Угода про асоціацію між Україною, з одної сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 та 27.06.2014 URL: <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/doccatalog/document?id=56219> (дата звернення: 05.06.2019).

264. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство. За ред. академіка НАПрН України О. В. Зайчука. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 546 с.

265. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html (дата звернення: 06.06.2019).

266. Леню Р. В. Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в систему управління лісовим господарством України. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_21 (дата звернення: 06.06.2019).

267. Лосев М. В. Долгосрочная программа перехода лесного хозяйства Германии на устойчивое развитие. *Лесное хозяйство*. 2001. № 3. С. 28–30.

268. Синякевич І. М., Дейнека А. М., Соловій І. П. Лісове господарство України в ХХІ ст.: сценарії розвитку. *Економіка України*. 2007. № 9. С. 72–81.

269. Кагало О., Чернявський М., Проценко Л., Андреева О. Удосконалення нормативної бази регулювання ведення лісового господарства на територіях природно-заповідного фонду (ПЗФ) України та відповідний міжнародний досвід. URL: http://sfmu.org.ua/files/Kagalo_2016.pdf (дата звернення: 07.06.2019).

270. Аналіз правової регламентації довгострокового тимчасового користування лісами: забезпечення прав громадян на користування лісовими ресурсами, корупційні ризики та попередження порушень лісового законодавства. К., 2010. URL: <http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEINUKRAINIANEXTN/Resources/Logging.pdf> (дата звернення: 07.06.2019).

271. Land Trusts: The Front Guards of Land Protection. Land Trust Alliance. – 1999. URL: (дата звернення: 10.06.2019).

272. Непийвода В., Голленгорст С. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США. *Право України*. 2000. № 12. С. 109–112.

273. Панаит Н. М. Лесное хозяйство в условиях реформ. *Лесное хозяйство*. 2001. № 5. С. 22–23.

274. Лісовий кодекс Республіки Молдова від 21.06.1996. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30400307#pos=0;0 (дата звернення: 11.06.2019).

275. Лісовий кодекс Республіки Білорусь від 14.07.2000. URL: <http://kodeksy.by/lesnoy-kodeks> (дата звернення: 11.06.2019).

276. Пімоненко Т. В., Денисенко О. С. Закордонний досвід розвитку збалансованого лісового господарства. *Економічні проблеми сталого розвитку*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті

проф. Балацького О. Ф., м. Суми, 6–8 травня 2014 р.: у 2-х т. / за заг. ред.: О. В. Прокопенко, О. В. Люльова. Суми: СумДУ, 2014. Т. 1. С. 187–189.

277. Непийвода В. П. Міжнародний правовий режим лісів та шляхи його вдосконалення. *Малий і середній бізнес*. 1999. № 1–2. С. 44–45.

278. Korotkov A., Prins K. The Forest Sector of Economies in Transition in Central and Eastern Europe. *Unasylva*. 1994. № 179. Vol. 45. P. 3–11.

279. Дяченко Я., Долинець І. Державне регулювання лісового господарства в економічній системі відтворення природних ресурсів. *Економіка України*. 1997. № 9. С. 69–73.

280. Савущик М. П. Сучасні європейські практики лісовирощування, порівняння їх з українськими. Звіт виконаний в рамках програмі ФЛЕГ. *Офіційний веб-сайт ГО «Відкритий ліс»*. 27.07.2015. URL: <https://www.openforest.org.ua/25386/> (дата звернення: 11.06.2019).

281. Правила рубок, пов'язаних із веденням лісового господарства, та інших рубок: затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.1996 № 535. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535-96-%D0%BF> (дата звернення: 12.06.2019).

282. Правила поліпшення якісного складу лісів: затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 724. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2007-%D0%BF> (дата звернення: 12.06.2019).

283. Заготовка и транспортировка древесины в Финляндии. URL: <http://www.lesinfo.fi> (дата звернення: 12.06.2019).

284. FAOSTAT. URL: <http://faostat.fao.org> (дата звернення: 12.06.2019).

285. Полякова Л., Сторожук В., Попов М. Порівняльний аналіз лісових законів європейських країн. *Лісовий і мисливський журнал*. 2003. № 3–4. URL: <http://www.lesovod.org.ua/node/179> (дата звернення: 12.06.2019).

286. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2014. Випуск 59. С. 185–193.

287. Адміністративно-процедурне право [Текст]: навч.-метод. посібник / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий; Одеська національна юридична академія. О.: Юридична література, 2008. 288 с.

288. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21с.

289. Сервіси перевірки легальності та походження деревини. URL: <https://open.ukrforest.com/> (дата звернення: 22.10.2019).

290. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> (дата звернення: 22.10.2019).

291. Видача спеціального дозволу на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування – лісорубний квиток. URL: <https://my.gov.ua/info/service/4712/details?languageId=0> (дата звернення: 20.10.2019).

292. Вирок від 22.02.2016 у справі № 455/160/15-к, Старосамбірський районний суд Львівської області. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/56000985> (дата звернення: 20.10.2019).

293. Про затвердження Методичних вказівок з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини в лісах Державного агентства лісових ресурсів України: наказ Державного агентства лісових ресурсів України 21.01.2013 № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0009820-13#n12> (дата звернення 20.08.2019).

294. Не рубают без разрешения и только раз в 10 лет. Как Швейцария бережет лес. URL: <https://fakty.com.ua/ru/videos/ne-rubayut-bez-dozvolu-i-lyshe-raz-u-10-rokiv-yak-shvejtsariya-berezhe-lis/> (дата звернення: 20.08.2019).

295. 6 дивовижних фактів про ліс, які ви можливо не усвідомлюєте. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2018/03/21/229694/> (дата звернення: 20.08.2019).

296. Про заборону на проведення суцільних рубок у гірських ялицево-букових лісах Карпатського регіону: закон України від 10.02.2000 № 1436-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1436-14> (дата звернення: 20.08.2019).

297. Про затвердження і розподіл лімітів використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісових користувань на 2016 – 2020 роки: розпорядження Волинської обласної державної адміністрації від 19.04.2016 № 178. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VO160181?an=3444> (дата звернення: 20.08.2019).

298. Про погодження лімітів використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісових користувань на 2019 рік: рішення п'ятнадцятої сесії Чернігівської обласної ради сьомого скликання від 04.10.2018 № 20-15/VII. URL: <https://chor.gov.ua/component/k2/item/7415-pro-pohodzhennia-limitiv-vykorystannia-lisovykh-resursiv-pry-zaho> (дата звернення: 20.08.2019).

299. Про встановлення Лімітів на спеціальне використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів на 2019 рік: розпорядження Голови Харківської обласної державної адміністрації від 16.12.2019 № 625. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1018/101710/files/191216-01-11-zagal-625-rozp.pdf> (дата звернення: 20.08.2019).

300. 20% захисних лісових насаджень Харківщини – нічийні. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/15590-20-zakhisnikh-lisovikh-nasadzhen-kharkivshchini-nichijni> (дата звернення: 20.08.2019).

301. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. *Офіційний вісник України*. 2010. № 33, С. 12.

302. Костюченко І. Цьогоріч обсяги лісових пожеж в Україні зросли на 80%. *Інформаційне агентство УНН*. Офіційний веб-сайт. 03.08.2018. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1744875-tsogorich-obsyagi-lisovikh-pozhezh-zrosli-na-80> (дата звернення: 20.08.2019).

303. Букатюк У. Контрабанда лісу. Чому незаконно вирубують Карпати та як це хочуть змінити. *Espresso.tv*. Офіційний веб-сайт. 25.07.2018. URL:

https://espreso.tv/article/2018/07/25/kontrabanda_lisu_chomu_nezakonno_vyrubuyut_karpaty_ta_yak_se_zminyuty (дата звернення: 12.06.2019).

304. Петрук О. Куди зникають справи про незаконні рубки волинських лісів? *Громадське. Волинь.* Офіційний веб-сайт. 26.07.2019. URL: <https://hromadske.volyn.ua/kudy-znykayut-spravu-pro-nezakonni-rubky-volynskyyh-lisiv/> (дата звернення: 12.08.2019).

305. Постанова Маневицького районного суду Волинської області від 20.06.2018 у справі № 164/446/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74812621> (дата звернення: 20.05.2019).

306. Постанова Маневицького районного суду Волинської області від 17.09.2018 у справі № 164/1389/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76507776> (дата звернення: 20.05.2019).

307. Ухвала Ківерцівського районного суду Волинської області від 05.04.2019 у справі № 158/1675/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80953955> (дата звернення: 22.05.2019).

308. Ухвала Рожищенського районного суду Волинської області від 01.04.2019 у справі № 58/271/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80830402> (дата звернення: 22.06.2019).

309. Сторчоус О. Удосконалення юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства та протидія обігу незаконно добутих лісових ресурсів: рекомендації щодо внесення змін у законодавство. URL: http://www.enpi-fleg.org/site/assets/files/2118/report_storchous_improving_legal_liability_recommendations_to_legislation.pdf (дата звернення: 20.05.2019).

310. Рішення Іванківського районного суду Київської області від 21.01.2019. у справі № 366/2843/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79441470> (дата звернення: 20.05.2019).

311. Костенко О. М. Проблемні питання здійснення моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2018. № 1. С. 119–125.

312. Публічний звіт державного агентства лісових ресурсів України за 2017 рік. *Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування*. Офіційне Інтернет представництво. 22.02.2018. URL: <http://komekolog.rada.gov.ua/uploads/documents/35328> (дата звернення: 20.05.2019).

313. Ярошенко А. С. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства в галузі насінництва й розсадництва. *Право і суспільство*. 2015. № 3. С. 120–124.

314. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів: закон України від 25.04.2019 № 2708-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2708-19> (дата звернення: 20.05.2019).

315. Васильєва Н. С. Профілактика адміністративних правопорушень у сільському господарстві: поняття, особливості та види. *Форум права*. 2014. № 2. С. 63–68.

316. Быковский В. И. Правовые и организационные основы государственного управления лесами. М.: Юрайт, 2016. 228 с.

317. Колесник В. Г., Синятуллино Л. Х. Система государственного управления лесным комплексом: текущая ситуация и основные проблемы. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 1. С. 129–148.

318. Сертифікація лісів. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=138413&cat_id=36096 (дата звернення: 17.05.2019).

319. Сертифікація лісів. URL: <https://zakarpatlis.gov.ua/napryamku-diyalnosti/sertyfikatsiya-lisiv> (дата звернення: 17.05.2019).

ДОДАТКИ
Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Волков А. Е. Проблемы центральных органов исполнительной власти в сфере законодательного обеспечения использования земельных лесных участков в Украине. Современный научный вестник. 2015. № 15 (262). С. 32–38.
2. Волков О. Є. Проблеми удосконалення правового статусу Державного агентства лісових ресурсів України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2015. № 3 (70). С. 173–179.
3. Волков О. Є. Щодо уточнення поняття «земельна лісова ділянка» у Лісовому кодексі України. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія: Право. 2015. Вип. 1 ч. 2. С. 95–103.
4. Волков О. Є. Актуальні питання контролю за використанням земельних лісових ділянок: правовий аспект. Держава і право: зб. наук. праць. Серія: юрид. науки. 2015. Вип. 70. С. 197–206.
5. Волков О. Є. Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок: правовий аспект. Судова апеляція. 2015. № 4. С. 79–85.
6. Волков О. Є. Законодавче забезпечення використання земельних лісових ділянок в Україні. Часопис Академії адвокатури України. 2015. Т. 8, № 3. С. 18–23.
7. Волков О. Є. Адміністративно-правові засади визначення правового режиму використання лісових ресурсів як важливого компоненту природоохоронного комплексу України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2019. № 2 (85). С. 66–67.
8. Волков О.Є. Адміністративно-правові засади використання та охорони лісового фонду: порівняльно-правовий аналіз. *Право і державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 1. С. 66–72.
9. Компетенція органів публічної влади у сфері використання та охорони лісового фонду: теоретико-методологічний аналіз. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2019. Вип. 17. С. 91–98.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

10. Волков О. Є. Поняття земельної лісової ділянки як однієї з основних категорій лісового права. Людина і закон: публічно-правовий вимір: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 2–3 жовтня 2015 р.). Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ», 2015. С. 38–40.

11. Волков О. Є. Основні повноваження органів виконавчої влади у сфері забезпечення використання земельних лісових ділянок в Україні. Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів: міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10 жовтня 2015 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 50–53.

12. Волков О. Є. Лісовий та земельний кодекси України як основа законодавчого регулювання у сфері використання земельних лісових ділянок. Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення. Матеріали другої звітної Міжн. наук.-практ. конф. Збір. наук. праць (м. Київ, 5 березня 2015 р.). К.: НАВС, 2015. С. 39–41.

13. Волков О. Є. Значення державного агентства лісових ресурсів України у правовому регулюванні земельних лісових ділянок. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали IV міжн. наук.-практ. конф. Харків: ХНУВС, 2015. С. 32–35.

14. Волков О. Є. Правова регламентація зміни цільового призначення земельних лісових ділянок в Україні. Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні, екологічні, правові та соціокультурні аспекти. IV Міжнар. наук.-практ. конф. студ. і молод. учених (м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.). Збір. матер. конф. Чернігів: ЧНТУ, 2015. С. 686–688.

15. Волков О. Є. Характеристика лісового фонду як об'єкта регулювання нормами адміністративного права. Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 8–9 березня 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 52–55.

16. Волков О. Є. Адміністративна відповідальність у сфері використання та охорони лісового фонду України. Актуальні питання реформування правової системи України: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 5–6 липня 2019 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2019. С. 52–55.

Додаток Б



УНІВЕРСИТЕТ СУЧАСНИХ ЗНАНЬ

«Затверджую»

Ректор

Університету сучасних знань

Ю. А. Ведерніков



12 жовтня 2018 року

Акт

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
Волкова Олександра Євгеновича на тему «Адміністративно-правове
забезпечення використання й охорони лісового фонду України» у
навчальний процес Університету сучасних знань**

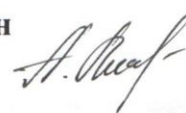
Комісія у складі: професора кафедри публічно-правових дисциплін к.ю.н, доцента А.С. Мацка – голови комісії, професора кафедри приватно-правових дисциплін к.ю.н., доцента Т.В. Чехович – члена комісії, доцента кафедри публічно-правових дисциплін к.ю.н, доцента В.А. Бортняка – члена комісії склала цей акт про те, що окремі наукові та практичні положення дисертаційної роботи «Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України» здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук О.Є. Волкова використовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні семінарських і практичних занять зі студентами з дисциплін «Адміністративне право» та «Земельне право України».

Результати наукового дослідження використані при підготовці семінарських занять та трьох лекцій на тему «Особливості правового режиму використання й охорони лісового фонду в Україні» (загальним обсягом 15 стор.), «Сучасний стан адміністративно-правового регулювання окремих

складових лісового фонду України» (загальним обсягом 14 стор.), «Компетенція суб'єктів публічного адміністрування у сфері використання та охорони лісового фонду в Україні» (загальним обсягом 15 стор.). Крім того, студентам рекомендовано у процесі підготовки до занять з дисципліни «Адміністративне право» та «Земельне право України» використовувати як джерела літератури, так і наукові публікації О.Є. Волкова, в яких відображено результати дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України».

Голова комісії:

**професор кафедри публічно-правових дисциплін
к.ю.н, доцент**



А.С. Мацко

Члени комісії:

**професор кафедри приватно-правових дисциплін
к.ю.н, доцент**



Т.В. Чехович

**доцент кафедри приватно -правових дисциплін
к.ю.н, доцент**



В.А. Бортняк

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
вул. Г. Кірпи, 2 А, м. Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW
2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

10.04.2018р. № 5/12-224-2

Спеціалізованій вченій раді

ДОВІДКА

про впровадження у науково-дослідну діяльність НДІПП результатів дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України» здобувача кафедри публічно-правових дисциплін Університету сучасних знань Волкова Олександра Євгеновича

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати кандидатської дисертації Волкова Олександра Євгеновича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України» становлять вагомий внесок у розвиток юридичної науки та правозастосовної практики та використовуються Науково-дослідним інститутом публічного права під час проведення наукових досліджень в межах реалізації теми «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації № 0115U005495), розробки пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення національного законодавства з питань оптимізації правового регулювання відносин у сфері використання й охорони лісового фонду України.

Директор Інституту



Галунько В.В.



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ГЕОДЕЗІЇ, КАРТОГРАФІЇ ТА КАДАСТРУ
 Держгеокадастр
 вул. Народного Ополчення, 3, м. Київ, 03151, тел. 249-96-75, факс 249-96-70
 land@land.gov.ua

04.10.2019 № 32-28-0.13-8152/2-19

На

від

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

в практичну діяльність Державної служби України з питань
 геодезії, картографії та кадастру результатів наукового
 дослідження «Адміністративно-правове забезпечення використання й
 охорони лісового фонду України», здобувача кафедри публічно-правових
 дисциплін Університету сучасних знань
 Волкова Олександра Євгеновича

Сформульовані здобувачем Волковим О.Є. висновки та пропозиції, що містяться в науковому дослідженні на тему «Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України», мають важливе практичне значення для вирішення низки проблемних правових питань, які виникають при використанні та розпорядженні землями лісогосподарського призначення, їх охорони, здійсненні державного нагляду (контролю) за дотриманням різними суб'єктами права вимог Лісового, Земельного кодексів України та інших підзаконних нормативних актів у цій сфері. Цьому сприяло використання Волковим О.Є. результатів узагальнення судової практики, аналіз чинного законодавства із зазначених питань, вивчення політико-правової публіцистики.

Дисертація має практичну спрямованість. Одержані результати можуть бути використані у практичній діяльності працівниками управлінь та відділів Держслужби України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Заступник Голови

О. Краснолуцький





**Держлісагентство
КИЇВСЬКЕ ОБЛАСНЕ ТА ПО М. КИЄВУ УПРАВЛІННЯ
ЛІСОВОГО ТА МИСЛИВСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА**

вул. Святошинська, 30, м. Київ, 03115, тел./факс 451-20-00, E-mail: info@kyivlis.gov.ua

Код ЄДРПОУ 35278561

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

в практичну діяльність Київського обласного та по м. Києву управління лісового та мисливського господарства результатів наукового дослідження «Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України» здобувача кафедри публічно-правових дисциплін
Університету сучасних знань
Волкова Олександра Євгеновича

Сформульовані здобувачем Волковим Олександром Євгеновичем висновки та пропозиції, що містяться в науковому дослідженні на тему «Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України», мають важливе практичне значення для вирішення низки проблемних правових питань, які виникають при реалізації державної політики в галузі лісового та мисливського господарства, державного контролю за додержанням норм, правил та інших нормативно-правових актів з ведення лісового господарства.

Результати наукового дослідження та внесені пропозиції містять необхідний теоретичний та практичний рівень, практичну значимість, є науково обґрунтованими, можуть бути враховані при розробленні загальнодержавних, регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання, відтворення лісів, вдосконалені законодавства з питань регулювання відносин у сфері лісового, мисливського господарства, у тому числі їх адміністративного регулювання.

Начальник управління

17.04.2019



О. Бойко