

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

КОЛІСНІЧЕНКО СЕРГІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.9 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ
ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ
ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

_____ **С. Ю. Колісніченко**

Науковий керівник —

доктор юридичних наук, доцент

Полянський Антон Олександрович

Харків — 2024

АНОТАЦІЯ

Колісниченко С. Ю. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Харківський національний університет внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України, Харків, 2024.

Дисертацію присвячено визначенню сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також розробленню пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства у відповідній сфері, оптимізацію суб'єктів, діяльність яких спрямована на реалізацію даної контрольно-наглядової діяльності.

Аргументовано, що охорона, захист, використання та відтворення лісів в Україні, як об'єкти нагляду та контролю, являють собою сукупність суспільних правовідносин, пов'язаних із веденням лісового господарства, що спрямовані на забезпечення екологічної сталості лісу як важливого елементу довкілля, а також «місця» ведення лісогосподарської діяльності. Кожний із перелічених елементів взаємопов'язаний між собою, адже, до прикладу, використання лісу є неможливим без додержання лісокористувачами вимог із дотримання визначених лімітів вилучення лісових ресурсів, що сприяє їх відтворенню. При цьому лісокористувачі зобов'язані дотримуватися вимог з охорони та захисту лісів, а будь-яке відхилення від них може тягнути за собою негативні наслідки у вигляді юридичної відповідальності. А відтак, зазначене, безумовно, робить охорону, захист, використання та відтворення лісів важливим об'єктом для здійснення нагляду та контролю.

Доведено, що нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів являє собою різновид управлінської

діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища, частиною якого є ліси як відновлювальний природний ресурс. Його змістом є діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на реалізацію комплексу заходів, орієнтованих на перевірку, оцінку та забезпечення дотримання всіма суб'єктами, які здійснюють свою діяльність в сфері лісового господарства (насамперед, власниками та лісокористувачами), законодавчо закріплених вимог щодо охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісів, а також у напрямку запобігання, виявлення та припинення порушень лісового законодавства.

Встановлено, що особливостями нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є: по-перше, обсяг вимог, які становлять предмет нагляду та контролю, залежить від адміністративно-правового статусу суб'єктів, що беруть участь у лісовому господарстві, адже існують різні вимоги до обсягу зобов'язань щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси відповідних власників лісів, приватних лісовласників, тимчасових спеціальних лісокористувачів, а також суб'єктів, які здійснюють загальне лісокористування; по-друге, наявність великої кількості суб'єктів, які реалізують контрольні та наглядові повноваження в розглядуваній сфері, що певним чином призводить до «подвійності» нагляду та контролю з одних й тих самих питань різними державними інституціями; по-третє, існування широкого кола питань, які складають предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Визначено, що ключове місце в системі правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні належить нормам адміністративного права. Зазначене пояснюється тим, що саме за допомогою адміністративно-правових нормативно-правових актів: по-перше, закріплюється правовий статус власників лісів та лісокористувачів, а відтак, визначаються межі їх допустимої та необхідної поведінки, які в своїй сукупності становлять

предмет нагляду та контролю у досліджуваній сфері; по-друге, визначається адміністративно-правовий статус суб'єктів, що уповноважені здійснювати контроль-наглядову діяльність у досліджуваній сфері; по-третє, розкриваються форми, методи, а також межі нагляду та контролю; по-четверте, встановлюється перелік та зміст адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Констатовано, що завданнями нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні є: перевірка та оцінка діяльності суб'єктів використання лісових ресурсів; забезпечення дотримання режиму законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; виявлення та припинення порушень лісового законодавства; притягнення осіб, що вчинили правопорушення у сфері використання лісових ресурсів, до юридичної відповідальності; попередження та припинення незаконної рубки лісів, браконьєрства та будь-яких інших негативних впливів на стан лісів; забезпечення сталого та відповідального використання лісових ресурсів; підтримка та збільшення площ лісових насаджень; забезпечення прозорості та участі громадськості в управлінні лісами; гарантування безпеки та біорізноманіття лісових екосистем.

Обґрунтовано, що функції нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні являють собою зовнішній прояв практичної діяльності спеціально-уповноважених суб'єктів у напрямку здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. До відповідних функцій віднесено наступні: профілактичну; охоронну; захисну; мотиваційну; діагностичну; відновлювальну; коригувальну; прогностичну.

Виявлено, що предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має дві сторони: 1) це конкретний вид господарської діяльності підконтрольного об'єкта в рамках

набуття права власності та користування лісовими ресурсами країни, які їм надаються на постійній та/або тимчасовій основі; 2) це сукупність лісових ресурсів та природних територій, які підлягають системному спостереженню, визначенню відповідності встановленим стандартам, нормам та правилам щодо їхньої охорони, ефективного захисту від негативних впливів, раціонального використання та сталим відтворенням, з метою збереження екологічної різноманітності, урбаністичного планування, а також забезпечення соціально-економічних та екологічних зисків для суспільства.

З'ясовано, що межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні представляють собою певні суб'єктивні та об'єктивні чинники, які визначають своєрідні кордони для здійснення контрольної-наглядової діяльності у досліджуваній сфері суспільних відносин. Відповідні межі обумовлені: по-перше, положеннями нормативно-правових актів різної юридичної сили, що становлять систему правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні; по-друге, правовим статусом суб'єктів, які уповноважені здійснювати діяльність у сфері використання та відновлення лісових ресурсів України; по-третє, компетенцією суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Окреслено, що на сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, до якої залучені і вищі державні органи, і центральні органи виконавчої влади, і місцеві органи влади, і громадськість. Кожен із суб'єктів цієї системи має свої завдання і повноваження, що відповідають його суспільній місії та функціональному призначенню: одні створюють правове підґрунтя, інші формують і запроваджують концептуальні та стратегічні засади державної політики у сфері лісового господарства та охорони довкілля, треті забезпечують безпекове середовище, четверті займаються правозастосовною та організаційно-управлінською роботою

тощо. Як недолік відзначено, що така розгалуженість зазначеної системи призводить до появи дублювання повноважень, сприяє бюрократизації та появі корупційних схем, особливо на рівні органів і служб спеціальної компетенції, які безпосередньо і реалізують заходи нагляду та контролю.

У контексті нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні під адміністративною процедурою запропоновано розуміти закріплений у законодавстві порядок здійснення уповноваженими суб'єктами юридично значущих дій і прийняття відповідних рішень щодо перевірки та оцінки відповідності діяльності підконтрольних суб'єктів вимогам чинного законодавства у сфері охорони і захисту, використання та відтворення лісів, а також щодо застосування до таких суб'єктів певних заходів реагування у разі потреби. Виділено наступні види адміністративних процедур у здійсненні нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів: 1) контрольні процедури на етапі отримання довільних документів; 2) процедури втручального характеру, які і мають суто контрольний характер.

Узагальнено найбільш позитивні аспекти зарубіжного досвіду здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, які доцільно врахувати і запровадити для використання в українському правовому просторі.

Ключові слова: нагляд, контроль, охорона, захист, ліси, адміністративно-правові засади, адміністративна процедура, публічне адміністрування, правопорушення, відповідальність, екологічна безпека, взаємодія, координація, воєнний стан.

SUMMARY

Kolisnichenko S. Yu. Administrative and legal principles of supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript.

Thesis for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 "Law". – Kharkiv National University of Internal Affairs, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kharkiv, 2024.

The thesis is devoted to defining the essence and features of the administrative and legal principles of supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine, as well as the development of proposals and recommendations aimed at improving administrative legislation in the relevant field and optimising the entities whose activities are aimed at for the implementation of this control and supervision activity.

It has been argued that the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine, as objects of supervision and control, represent a set of social legal relations related to the management of forestry, aimed at ensuring the ecological sustainability of the forest as an important element of the environment, as well as "places" of forestry activities. Each of the listed elements is interconnected because, for example, the use of the forest is impossible without compliance by the forest users with the requirements for compliance with the specified limits of extraction of forest resources, which contributes to their reproduction. Meanwhile, forest users are obliged to comply with the requirements for the protection and conservation of forests, and any deviation from them may entail negative consequences in the form of legal liability. And therefore, the above certainly makes the protection, conservation, use, and reproduction of forests an important object for supervision and control.

It has been proven that supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests is a type of management activity in the field of environmental protection, part of which are forests as a renewable natural resource. Its matter is the activity of specially authorised entities, which is aimed at implementing a set of measures aimed at checking, evaluating, and ensuring compliance by all entities that carry out their activities in the field of forestry (primarily, owners and forest users) with legally established requirements

for protection, conservation, rational use, and reproduction of forests, as well as in the direction of prevention, detection, and termination of violations of forest legislation.

It has been established that the features of supervision and control over the protection, conservation, use and reproduction of forests are: firstly, the volume of requirements that are the subject of supervision and control depends on the administrative and legal status of subjects participating in forestry, because there are different requirements for the scope of obligations towards state authorities, local self-government bodies that represent the interests of the respective forest owners, private forest owners, temporary special forest users, as well as entities that carry out general forest use; secondly, the presence of a large number of subjects who exercise control and supervisory powers in the field that is under consideration, which in a certain way leads to the increase, "duplication" of supervision and control on the same issues by different state institutions; thirdly, the existence of a wide range of issues that constitute the subject of supervision and control over the protection, conservation, use and reproduction of forests.

It has been determined that the key place in the system of legal frameworks for supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine belongs to the norms of administrative law. The above is explained by the fact that precisely with the help of administrative and legal regulatory acts: firstly, the legal status of forest owners and forest users is established, and therefore, the limits of their permissible and necessary behavior are determined, which in their entirety constitute the subject of supervision and control in the researched field; secondly, the administrative-legal status of subjects authorized to carry out control and supervision activities in the researched area is determined; thirdly, the forms, methods, as well as the limits of supervision and control are revealed; fourthly, the list and content of administrative procedures for the supervision and control of protection, conservation, use and reproduction of forests is established.

It has been established that the tasks of supervision and control over the protection, conservation, use and reproduction of forests in Ukraine are: inspection and evaluation of the activities of entities using forest resources; ensuring compliance with the regime of legality in the field of protection, conservation, use and reproduction of forests; detection and termination of violations of forest legislation; bringing persons who have committed offenses in the field of forest resource use to legal responsibility; prevention and cessation of illegal logging, poaching and any other negative impacts on the state of forests; ensuring sustainable and responsible use of forest resources; maintaining and increasing the area of forest plantations; ensuring transparency and public participation in forest management; guaranteeing the safety and biodiversity of forest ecosystems.

It has been substantiated that the functions of supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine are an external manifestation of the practical activity of specially authorised subjects in the direction of supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine. The relevant functions include the following: preventive; security; protective; motivational; diagnostic; restorative; corrective; prognostic.

It has been found that the subject of supervision and control over the protection, conservation, use and reproduction of forests in Ukraine has two sides: 1) it is a specific type of economic activity of the controlled object within the framework of acquiring the right to own and use the country's forest resources, which are provided to them on a permanent and /or temporary basis; 2) it is a set of forest resources and natural territories that are subject to systematic observation, determination of compliance with established standards, norms and rules regarding their protection, including effective protection from negative impacts, rational use and sustainable reproduction, with the aim of preserving ecological diversity, urban planning, as well as ensuring socio-economic and ecological benefits for society.

It has been found that the boundaries of supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine represent certain subjective and objective factors that determine specific boundaries for the implementation of control and supervision activities in the studied sphere of public relations. The respective limits are determined by: firstly, the provisions of normative legal acts of different legal forces, which constitute the system of legal bases for the supervision and control of the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine; secondly, the legal status of entities authorised to carry out activities in the field of use and restoration of forest resources in Ukraine; thirdly, the competence of subjects of supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine.

It has been outlined that currently in Ukraine there is a multi-level system of subjects of supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests, which involves higher state bodies, central executive bodies, local authorities, and the public. Each of the subjects of this system has its own tasks and powers that correspond to its social mission and functional purpose: some create a legal basis, others form and implement conceptual and strategic principles of state policy in the field of forestry and environmental protection, third parties provide a safe environment, fourth parties are engaged in law enforcement and organizational and management work, etc. As a disadvantage, it was noted that such branching of the specified system leads to the appearance of duplication of powers, promotes bureaucratization, and the emergence of corruption schemes, especially at the level of bodies and services of special competence, which directly implement supervision and control measures.

In the context of supervision and control over the protection, conservation, use, and reproduction of forests in Ukraine, it is proposed to understand the procedure laid down in legislation for the implementation of legally significant actions by authorised entities and the adoption of relevant decisions regarding the verification and assessment of compliance of the activities of controlled entities with the requirements of current legislation under the administrative procedure in

the field of protection and conservation, use, and reproduction of forests, as well as regarding the application of certain response measures to such subjects in case of need. The following types of administrative procedures in the supervision and control of protection, conservation, use, and reproduction of forests are distinguished: 1) control procedures at the stage of obtaining arbitrary documents; 2) interventional procedures, which have a purely control nature.

The most positive aspects of the foreign experience of supervising and controlling the protection, conservation, use and reproduction of forests are summarized, which should be taken into account and implemented for use in the Ukrainian legal space.

Keywords: supervision, control, protection, conservation, security, forests, administrative and legal principles, administrative procedure, public administration, offense, responsibility, ecological safety, interaction, coordination, martial law.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати:

1. Колісніченко С. Ю. Шляхи удосконалення адміністративного законодавства у сфері здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Наше право*. 2021. № 4. С. 227-232. https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2021-4/NP_2021_4_227.pdf
2. Колісніченко С. Ю. Характеристика адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. 2023. № 1 (28). С.283-289. <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/108/104>
3. Колісніченко С. Ю. До проблеми оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів. *Право.UA*. 2023. № 4. С. 232-237. https://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2023-4/Pravo_ua_2023_4_232.pdf
4. Колісніченко С. Ю. Зарубіжний досвід здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. 2023. № 3 (30). С. 263-272. <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/109/107>
5. Колісніченко С. Ю. Система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Європейські перспективи*. 2024. № 1. С. 213-218. https://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/EP-2024-1/EP_2024_1_213.pdf

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Колісніченко С. Ю. До характеристики внутрішньої структури адміністративної процедури здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє* : тези доп. учасників II Всеукр. наук.-

практ. конф. (Харків, 10 груд. 2021 р.), С. 216-218. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20211210/article/view/kolisnichenko

7. Колісніченко С. Ю. Поняття та значення адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Гуманітарні аспекти цифрового суспільства* : тези доп. учасників міжн. наук.-практ. конф. (Харків, 8 груд. 2022 р.), С. 93-96. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20221208/article/view/kolisnichenko

8. Колісніченко С. Ю. Концептуальні засади вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття* : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 09 черв. 2023 р.), С. 69-69. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/kolisnichenko

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ.....	26
1.1. Поняття охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні як об'єкту нагляду та контролю	26
1.2. Зміст та особливості нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.....	39
1.3. Види нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.....	51
1.4. Правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні та місце серед них адміністративно-правових норм	62
Висновки до Розділу 1.....	75
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ	81
2.1. Завдання та функції нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.....	81
2.2. Предмет та межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.....	94
2.3. Система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні та особливості їх адміністративних повноважень.....	106
2.4. Адміністративні процедури здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.....	126
Висновки до Розділу 2.....	146
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ.....	158

3.1. Зарубіжний досвід здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів та можливості його використання в Україні	158
3.2. Перспективні напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.....	174
3.3. Оптимізація системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, удосконалення форм та методів взаємодії між ними	183
Висновки до Розділу 3.....	193
ВИСНОВКИ	201
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	209
ДОДАТКИ.....	231

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сьогодні перед всім людством стоїть надскладне та надважливе завдання, яке полягає у тому, щоб зберегти екосистему нашої планети, в якій особливе місце відводиться лісам, які забезпечують не тільки киснем нашу Землю, а й є важливим джерелом створення екологічної рівноваги. Особливо гостро дане питання стоїть в Україні, що пов'язано із: по-перше, веденням повномасштабної війни в нашій державі, внаслідок чого ліси постійно страждають, а їх кількість зменшується; по-друге, постійно зростаючими масштабами незаконної вирубки лісів та торгівлі ними на «чорному ринку»; по-третє, недостатньою ефективністю державної політики у сфері використання та відновлення лісових ресурсів; по-четверте, високим рівнем корупції в країні, що дозволяє «покривати» порушників лісового законодавства. З огляду на це, особливого значення набуває дослідження проблемних аспектів охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Вбачається, що вирішення окреслених проблем можливе за рахунок здійснення якісного та ефективного нагляду та контролю у відповідній сфері, що дозволить своєчасно виявляти та попереджувати правопорушення лісового законодавства, а також встановлювати причини, які призвели до вчинення неправомірних дій суб'єктами – користувачами лісових ресурсів. При цьому варто зауважити, що результативність та дієвість контролю та нагляду напряму залежить від того, наскільки якісно буде побудовано систему адміністративно-правових засад здійснення відповідної діяльності.

Варто відзначити, що окремі проблемні питання, пов'язані із охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, у своїх наукових працях розглядали: Д. А. Арутюнян, Н. В. Бондарчук, В. М. Василенко, О. Є. Волков, С. М. Демидюк, І. М. Дзюба, Т. П. Єгорова, А. І. Жуковський, М. М. Заверюха, О. В. Заїчко, В. В. Касюхнич, Р. В. Леньо, А. А. Марочко, О. М. Музичук, В. О. Невядовський, О. О. Савчук, І. М. Синякевич, А. О. Собокарь,

А. А. Суска, П. І. Томіленко, А. В. Червінчук, Ю. В. Шведюк, Х. В. Юшкевич, А. С. Ярошенко та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок науковців, справедливим буде відзначити, що у своїх наукових роботах вони, переважно, досліджували нагляд і контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів лише поверхнево, в межах більш широких проблематик.

Таким чином, наявність низки теоретичних та практичних проблем, пов'язаних із здійсненням нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також відсутність комплексних наукових досліджень монографічного характеру, присвячених даній проблематиці, обумовлюють актуальність та своєчасність представленої дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до основних положень: «Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р; «Державної стратегії управління лісами України до 2035 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р; «Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. Окрім того, робота узгоджується з Тематикою наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 р. № 454 та Основними напрямками наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2021–2024 роки, ухваленими рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ (протокол № 7 від 28 серпня 2021 року).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного

законодавства з'ясувати сутність, зміст та особливості адміністративно-правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також, спираючись на позитивний вітчизняний та зарубіжний досвід, розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у даній сфері, а також на оптимізацію діяльності суб'єктів, що уповноважені здійснювати контрольно-наглядову діяльність за відповідним напрямом.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційному дослідженні необхідно було вирішити такі основні *завдання*:

- визначити поняття охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні як об'єкту нагляду та контролю;
- розкрити зміст та особливості нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні;
- здійснити класифікацію видів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні;
- надати характеристику правовим засадам здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні та з'ясувати місце серед них адміністративно-правових норм;
- окреслити завдання та функції нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні;
- виокремити предмет та межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні;
- розкрити систему суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також встановити особливості їх адміністративних повноважень;
- охарактеризувати адміністративні процедури здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні;

- узагальнити зарубіжний досвід здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів та опрацювати можливості його використання в Україні;
- запропонувати перспективні напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів та можливості його використання в Україні;
- опрацювати шляхи оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також встановити напрями вдосконалення форм та методів взаємодії між ними.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Методи дослідження. В основу дисертаційної роботи покладено загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Так, при визначенні структури, мети та завдань дисертаційного дослідження застосовувався гносеологічний підхід. За допомогою логіко-семантичного методу вдалось визначити поняття охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні як об'єкту нагляду та контролю (підрозділ 1.1), а також розкрити зміст та особливості нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (підрозділ 1.2). Для того, щоб здійснити класифікацію видів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (підрозділ 1.3) було використано метод класифікації. Метод документального аналізу застосовувався з метою надання характеристики правовим засадам здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням

лісів в Україні та з'ясування місця серед них адміністративно-правових норм (підрозділ 1.4); окреслення предмету та меж нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (підрозділ 2.2), а також опрацювання адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (підрозділ 2.4). Системно-структурний та функціональний методи використовувались для того, щоб охарактеризувати завдання та функції нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (підрозділ 2.1) та розкрити систему суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також встановити особливості їх адміністративних повноважень (підрозділ 2.3). Узагальнити зарубіжний досвід здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів та опрацювати можливості його використання в Україні (підрозділ 3.1) вдалось за допомогою порівняльно-правового методу. Щоб встановити перспективні напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів та можливості його використання в Україні (підрозділ 3.2), а також опрацювати шляхи оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також встановити напрями удосконалення форм та методів взаємодії між ними (підрозділ 3.3) було застосовано методи моделювання та прогнозування.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці фахівців із галузей адміністративного, екологічного, лісового права тощо. Окрім того, під час підготовки дисертації було використано й напрацювання фахівців з інших галузевих дисциплін, зокрема: теорії держави і права, теорії управління, соціології, психології, філософії тощо. Нормативною основою дослідження є Конституція України, ратифіковані у встановленому законом порядку міжнародні нормативні документи, а також низка законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які в своїй сукупності складають

систему правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практики діяльності суб'єктів здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, аналітичні статті, довідкові видання, статистичні матеріали тощо. Крім того, у процесі підготовки дисертації було використано власний досвід роботи дисертанта щодо здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що підготовлене дисертаційне дослідження є однією із перших спроб комплексно, на монографічному рівні з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, на основі чого розробити пропозиції та рекомендації спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у відповідній сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

- аргументовано, що мета здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має подвійний характер, адже: по-перше, полягає у забезпеченні сталого та ефективного управління лісовими ресурсами, а також у збереженні екологічної цілісності лісових екосистем; по-друге, такий нагляд та контроль спрямовано на забезпечення законності в діяльності суб'єктів, які мають право на тимчасове чи постійне користування лісовими ресурсами;

- на прикладі провідних держав Європи наголошено на необхідності забезпечити в Україні систематичне та системне проведення просвітницької роботи у сфері лісового господарства, зокрема, слід активно пропагувати збалансоване, раціональне та помірковане використання лісів. В даному

контексті органи публічної влади у співпраці із відповідними інститутами громадянського суспільства повинні опікуватися формуванням у населення високого рівня культури користування лісами і лісовими ресурсами, мотивувати до свідомої та відповідальної поведінки у сфері лісового господарства;

– аргументовано, що задля окреслення форм і методів взаємодії громадськості з органами публічної влади, які здійснюють нагляд і контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів доцільно природоохоронним громадським організаціям укласти із органами публічної влади в особі Держлісагенства та Держекоінспекції меморандуму про співпрацю з питань забезпечення правового режиму лісів, їх доцільного та збалансованого використання, а також ефективного відтворення;

– наголошено на необхідності розробки принципово нової «Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», в якій необхідно визначити: ключові проблеми та виклики, що стоять перед механізмом контролю за охороною, захистом, використанням та відновленням лісів, і які вимагають удосконалення цього механізму; коло принципів, на яких має ґрунтуватися процес удосконалення нагляду і контролю, так і їх безпосереднє практичне здійснення; визначити мету та завдання вдосконалення нагляду і контролю у галузі лісового господарства; окреслити перспективи та очікувані результати його вдосконалення тощо;

удосконалено:

– класифікацію видів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, в основу якої закладено наступні критерії: 1) за способами проведення; 2) за кількісним складом осіб, що реалізують наглядові та контрольні заходи; 3) за терміном проведення; 4) за рівнем нагляду та контролю в лісовій сфері; 5) залежно від правового статусу суб'єктів провадження лісового нагляду та контролю; 6) за спрямуванням

компетенції суб'єктів державного нагляду та контролю; 7) за напрямком здійснення нагляду та контролю;

– розуміння ключових особливостей нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, до яких віднесено наступні: 1) обсяг вимог, які становлять предмет нагляду та контролю, залежить від адміністративно-правового статусу суб'єкта, що приймає участь у лісовому господарстві; 2) наявність великої кількості суб'єктів, які реалізують контрольні та наглядові повноваження в розглядуваній сфері; 3) існування широкого кола питань, які складають предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів;

– класифікацію різновидів адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, на основі чого було аргументовано, що кожна процедура має внутрішню структуру (будову), яка включає: 1) відкриття провадження, яке відбувається шляхом прийняття повноваженим суб'єктом відповідного процедурного рішення про початок певної процедури; 2) безпосереднє проведення контрольних-наглядових заходів; 3) вирішення справи та прийняття рішення за результатами проведення контрольних-наглядових заходів; 4) виконання, прийнятого за результатами перевірки рішення; 5) процедура проведення вторинної перевірки щодо стану (своєчасності, повноти та якості) виконання приписів контролюючих органів, винесених за результатами первинного (планового чи позапланового) контролю;

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування наукової точки зору про те, що ключовими об'єктами нагляду та контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів є: 1) дотримання вимог щодо наявності спеціальних дозволів при здійсненні лісокористування; 2) встановлення лімітів використання лісових ресурсів; 3) визначення меж способів їх використання, при яких не заподіюється шкода лісу як специфічного виду природних комплексів, а також інших вимог щодо їх охорони, захисту та відтворення;

– твердження про те, що в системі правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі права, адже саме за допомогою адміністративно-правових норм: 1) визначається правовий статус контрольно-наглядових та підконтрольних суб'єктів; 2) закріплюються форми, методи, а також межі та предмет нагляду та контролю; 3) розкривається зміст адміністративних процедур, що реалізуються у досліджуваній сфері;

– науковий підхід стосовно класифікації суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, які запропоновано поділити на три групи: 1) суб'єкти загальної компетенції; 2) суб'єкти галузевої компетенції, тобто ті, які реалізують державну політику у відповідній галузі; 3) суб'єкти спеціальної компетенції – це органи публічної влади, діяльність яких має в якості головного чи одного із декількох основних напрямків діяльності саме здійснення досліджуваного контролю та нагляду;

– теза про те, що компетенція є одним із ключових чинників, які обумовлюють межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, адже саме вона відображає місце, роль, призначення, а також права та обов'язки суб'єктів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у досліджуваній сфері суспільного життя.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення теоретико-прикладних питань, пов'язаних із здійсненням нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (*акт Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 січня 2024 року*);

– правотворчості – як основа для розробки нових та вдосконалення діючих нормативно-правових актів різної юридичної сили, які складають правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (*акт впровадження Науково-*

дослідного інституту публічної політики і соціальних наук від 16 січня 2024 року);

- правозастосовній діяльності – з метою вдосконалення практичної діяльності суб'єктів, які уповноважені здійснювати нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні;

- навчальному процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників, а також при проведенні занять з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічне адміністрування», «Судові та правоохоронні органи України», «Основи адміністративно-юрисдикційної діяльності» (*акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ від 13 січня 2024 р.*).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє» (Харків, 10 груд. 2021 р.); «Гуманітарні аспекти цифрового суспільства» (Харків, 8 груд. 2022 р.); «Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття» (Харків, 09 черв. 2023 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, та 3 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 232 сторінки. Список використаних джерел включає 195 найменувань та розміщений на 21 сторінці, додатки розташовано на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні як об'єкту нагляду та контролю

Ліси України – одне з її найважливіших природних багатств. Зазначене пояснюється багатьма чинниками, зокрема: по-перше, ліси є ключовим елементом біорізноманіття, забезпечуючи умови для існування різноманітних рослин і тварин. Це, в свою чергу, сприяє створенню стійких екосистем і збереженню різноманітності видів, необхідної для екологічної рівноваги; по-друге, з точки зору екології, ліси виконують важливу роль у поглинанні вуглекислого газу та виділенні кисню під час процесу фотосинтезу. Це сприяє зменшенню впливу парникових газів та поліпшенню якості повітря, від чого напряду залежить стан здоров'я громадян; по-третє, ліси є джерелом деревини, яка використовується у будівництві, меблевому виробництві та інших галузях промисловості. Лісовий комплекс є ключовим сегментом господарської інфраструктури, забезпечуючи робочі місця та сприяючи розвитку різних економічних галузей. З огляду на зазначене вище, ліси потребують особливої охорони та захисту, а також раціонального використання та ефективного відтворення. А відтак, важливим та необхідним є здійснення ефективного нагляду та контролю у відповідній сфері.

Лісовим кодексом України закріплено визначення лісу як певного природного комплексу, що являє сукупність взаємопов'язаних природних елементів. Відповідно до ст. 1, ліс – це тип природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що

взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище. Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцезнаходженням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах [77]. До лісового фонду України належать 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, у тому числі лісові ділянки, захисні насадження лінійного типу площею не менше 0,1 гектара, інші лісовкриті землі [77].

Комплексність лісів як природного ресурсу обумовлює різноманіття тих суспільних потреб, які вони здатні задовільнити. До екологічних ознак лісів відносять виконання ними кліматорегулюючих, середовищезахисних, ґрунтозахисних, водоохоронних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих, рекреаційних та інших екологічних функцій. Економічне значення лісів полягає у тому, що вони є основним джерелом лісових ресурсів, тобто деревини, технічної й лікарської сировини, кормових, харчових та інших лісових продуктів, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва. Зокрема, ліси – це основа кормової бази для тваринництва, ведення мисливського господарства, основа паперової, меблевої, фармацевтичної та інших видів промисловості [70, с. 23]. Тож, особливістю лісів є їх відтворюваність, що вирізняє їх з-поміж інших природних ресурсів, зокрема надр, відновлення яких не є можливим. Тому охорона, захист, використання та відтворення лісів в Україні є основним об'єктом нагляду та контролю в сфері забезпечення сталості лісового господарства.

Тлумачним словником української мови «охороняти» розглядається в значенні: оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху і т. ін.; стояти на варті біля кого-, чого-небудь; вартувати, стерегти; забезпечувати, гарантувати недоторканність кого-, чого-небудь; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди і т. ін.; захищати від

чого-небудь [156, с. 825]. М. А. Бояринцева зазначає, що охорона – це сукупність державних і громадських заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на запобігання будь-яких порушень прав, свобод та законних інтересів громадянина шляхом усунення негативних факторів соціального середовища, які можуть спровокувати або полегшити порушення прав, свобод та законних інтересів особи [18, с. 161]. На думку Е. С. Регушевського, охорона – це заходи, що здійснюють державні органи і громадські організації з метою запобігання порушень прав і обов'язків, усунення причин, які спричинили правопорушення, усунення перешкод (які не є правопорушеннями) для нормального процесу реалізації прав і свобод людини і громадянина [140, с. 25]. В. В. Новіков та С. В. Струк наголошують, що охорона – це широке поняття, що передбачає дії щодо боротьби з правопорушеннями і всю сукупність юридичних і організаційних заходів, за допомогою яких органи держави і громадські організації сприяють реалізації громадянами своїх прав [94, с. 205–206].

Термін «охорона», відмічає В. Галуцько, включає два аспекти. З одного боку, це розглядається як непрямий правовий захист соціальних інтересів громадян та соціальних груп у суспільстві в цілому. З іншого боку, це розглядається як сприяння таким соціальним діям, що призводить до зміцнення наявних суспільних відносин та компенсації соціальних тенденцій, що можуть загрожувати їм. Відносини адміністративно-правової охорони права власності, на думку вченого, обслуговують адміністративне право в цілому. Тут виникають вольові відносини, які визначають взаємозв'язок прав і обов'язків суб'єктів та об'єктів, що беруть участь в них. Цей зв'язок обумовлений нормами адміністративного права. У цих відносинах сформовано конкретну правосуб'єктність, юридично виражено сукупність соціальних властивостей учасників правовідносин охорони. Загальною ідеєю є право фізичних і юридичних осіб на публічну охорону від публічної адміністрації та обов'язок суб'єктів публічної адміністрації забезпечити таку охорону. З цього випливає особлива форма адміністративно-правових

відносин у сфері охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Ці відносини характеризуються правовою нерівністю, оскільки суб'єкт публічної адміністрації має пріоритет своєї волі перед волею інших об'єктів [3; 40].

Таким чином, охорона з правової точки зору – це комплекс визначених у чинному законодавстві заходів, спрямованих на забезпечення безпеки, збереження, та відновлення прав та інтересів осіб, об'єктів чи природних ресурсів від неправомірних втручань, шкідливого впливу, або будь-яких інших негативних чинників. Охорона може включати в себе різноманітні заходи, від юридичних норм і контролю до конкретних організаційних заходів забезпечення фізичної безпеки чи захисту.

Що ж стосується поняття захист, то автори «Тлумачного словника української мови» тлумачать поняття «захищати» як: обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т. ін. дій; оберігати, загороджувати, укривати кого-, що-небудь від чогось шкідливого, небажаного, небезпечного; пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього [154, с. 380]. Відповідно до точки зору М. А. Бояринцевої, захист – це самостійне суб'єктивне право, яке відображає юридично закріплену можливість правомочної особи використати спеціальні засоби правоохоронного характеру. Забезпечення захисту здійснюється переважно за рахунок юридичних засобів [18, с. 161].

В. М. Юрчишин вказує, що права і законні інтереси людини охороняються постійно, а захищаються лише тоді, коли їх порушують. Захист – це одна із форм охорони, що здійснюється при порушенні права чи реальній загрозі такого порушення, а також у випадках оскарження прав і свобод. Інакше кажучи, захист, пов'язується з використанням примусових засобів реалізації права, які застосовують компетентні державні органи або людина самостійно (самозахист) з метою відновлення порушеного права, тобто захист має регулятивно-динамічний характер [189]. У своєму науковому дослідженні Н. В. Хорошак зазначає, захист – це комплекс

заходів, застосованих внаслідок порушення нормативно-правових приписів, що має місце в разі порушення встановлених правил поведінки, передбачає використання відповідних заходів з метою недопущення вчинення правопорушень і має більш превентивне значення [177, с. 17].

Отже, «захист» з правової точки зору – це система юридичних заходів та процедур, визначених у законодавстві, та які спрямовані на гарантування безпеки, інтересів та прав суб'єктів правовідносин від незаконних втручань, загроз та порушень. Захист включає в себе вжиття необхідних заходів для забезпечення правової урегульованості та відновлення порушених прав чи інтересів, а також може передбачати застосування відповідних санкцій у випадку вчинення порушень.

На думку В. І. Щербини, слова «охорона» і «захист» є близькими за значенням, але повністю їх зміст не збігається. Охорона чогось означає заходи, що забезпечують безпеку (у тому числі й правову) суб'єкта чи об'єкта. Термін «охорона» треба тлумачити інакше, аніж термін «захист». Таке твердження ґрунтується на тлумаченні слова «захист». Виключивши із понятійного ряду слів, що характеризують термін «захист», слово «охорона», отримуємо ключові слова – «заступництво» і «підтримка». Отже, захист – це заступництво і підтримка когось або чогось, а охорона – забезпечення безпеки когось або чогось. Охорона передбачає недоторканність суб'єкта чи об'єкта, можливість суб'єкта не побоюватися за свою безпеку або безпеку об'єкта [184, с. 123–124].

Таким чином, і охорона, і захист в своєму семантичному розумінні мають однакову спрямованість на відсіч та попередження небезпеки для об'єкта захисту чи охорони. Поняття «охорона» та «захист» лісів доволі часто застосовуються у правовій літературі у тих дослідженнях, в яких йдеться про забезпечення сталого, екологічно збалансованого ведення лісового господарства.

М.М. Заверюха надає таке поняття охорони лісів та в її складі земель лісогосподарського призначення, як системи правових, організаційних,

економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель лісогосподарського призначення, збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб, які здійснюються компетентними органами державної влади, лісокористувачами й власниками лісів відповідно до земельного й лісового законодавства. До основних заходів охорони лісів та земель лісогосподарського призначення авторка відносить такі: збереження та раціональне використання земель лісогосподарського призначення; дотримання нормативів гранично допустимих рівнів екологічного навантаження на землі лісогосподарського призначення; формування екологічної мережі та розвиток природно-заповідного фонду; визначення порядку використання лісів та земель лісогосподарського призначення залежно від категорії, до якої відноситься ліс, та функцій, які виконує; покращення діяльності з лісорозведення та лісовідновлення; проведення організаційно-просвітницьких заходів щодо збереження лісів та земель лісогосподарського призначення; удосконалення екологічної освіти та виховання [42, с. 240].

В умовах воєнного часу питання охорони та захисту лісів набуває надзвичайної актуальності, адже перед лісовою галуззю гостро стали питання охорони лісів від пожеж, незаконної вирубки, шкідників, а також питання охорони лісів, які тимчасово були окуповані, зокрема: ліквідація розтяжок, розмінування лісових масивів, автодоріг. На думку М. М. Заверюхи, заходи охорони лісів, пов'язані з воєнним станом, це окремий вид заходів, які безпосереднього мають надзвичайний характер і потребують особливої уваги працівників лісової галузі, адже та шкода, яка вже була завдана лісу, як екосистемі, є значною і потребує негайного реагування [43, с. 166]. О. Крамарець в енциклопедії сучасної України розглядає охорону і захист лісів як комплекс заходів, що здійснюються з метою охорони лісів від пожеж, незаконних вирубувань, ураження хворобами, пошкодження внаслідок надмірного розвитку комах-фітофагів, ослаблення та інших негативних

впливів. Такі дії здійснюють органи виконавчої влади з питань лісового господарства, органи місцевої влади, власники лісів та постійні лісокористувачі. Завданнями лісової охорони є невиснажливе використання лісових ресурсів і здійснення заходів зі збереження та відтворення лісів. При чому автор наголошує на різноманітній спрямованості заходів із охорони та захисту лісів. Так, наприклад, охорона лісів від пожеж передбачає виконання організаційно-профілактичних, лісівничих та протипожежних заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення та гасіння лісових пожеж. Захист лісів від шкідників та хвороб передбачає здійснення комплексу організаційних та практичних заходів із попередження масового розвитку збудників хвороб, потенційних шкідників деревостанів та іншого негативного впливу, результатом якого є погіршення стану або відмирання лісостанів [98].

Головним завданням в сфері охорони лісів А. С. Ярошенко, А. А. Дума та А. А. Марочко називають збереження площі лісів, що перебувають у державній та комунальній власності. Площа лісів має збільшитися, а не зменшуватися. Використання та охорону лісів визначають як один із принципів правового забезпечення оптимального рівня стану лісів, їх найбільш раціональне комбіноване використання у нерозривному зв'язку з охороною та захистом лісів, із збереженням та множенням їх корисних функцій. Визначення правової охорони лісів в основному зводиться до комплексного та раціонального використання, а також до попередження вчинення лісових правопорушень. Організаційно-правовий механізм охорони лісових ділянок автори характеризують як сукупність норм права, що регулюють відносини щодо збереження земель лісового фонду, виражених у відновлюваних лісових площах у різних формах та способах захисту від шкідливого впливу на ліси [192, с. 171]. К. Ю. Корнєєва визначає охорону лісів як необхідну форму взаємодії суспільства і природи, що включає в себе відносини по охороні лісів від пожеж, незаконних рубок, порушення порядку користування. Захист лісів здійснюється з метою боротьби зі шкідниками,

хворобами лісів тощо [70, с. 26]. В цілому автори вбачають у охороні лісів певний комплекс заходів щодо усунення тих чи інших негативних факторів. Разом із цим дослідники по різному підходять до розкриття кола таких заходів: від конкретних дій протипожежної охорони до покращення інформаційно-просвітницьких заходів, у тому числі й у сфері освіти.

Захист виступає частиною охорони, є його складовим елементом, але має поряд з цим автономний характер. Т. П. Єгорова під правовим захистом лісів пропонує розуміти систему передбачених нормами права активних заходів, що застосовуються у разі правопорушень у сфері лісових відносин з метою відтворення, оздоровлення, відновлення пошкоджених лісових ресурсів, реалізації юридичної відповідальності за вчинені порушення [39, с. 7–8]. Захист лісів тісно пов'язаний з їх охороною, що обумовило включення охорони та захисту до однієї окремої глави Лісового кодексу. В ній зазначається, що організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб. Власники лісів і постійні лісокористувачі зобов'язані розробляти та проводити в установлений строк комплекс протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження, охорону та захист лісів. Перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Захист лісів від шкідників і хвороб забезпечується шляхом систематичного спостереження за станом лісів, своєчасного виявлення осередків шкідників і хвороб лісу, здійснення профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації і ліквідації [39].

Справедливим є зауваження, що охорона лісів співвідноситься з раціональним використанням лісових ресурсів, здійснюючи використання лісових ресурсів, лісокористувачі повинні не лише задовольняти свої

споживчі потреби, але й піклуватися про сприятливий стан лісів, бережливо відноситися до них. Тим самим вони наділені обов'язком бережливого ставлення до лісових ресурсів [177, с. 204–205].

Використання лісів є основним способом отримання корисних властивостей цього природного ресурсу для задоволення різноманітних суспільних потреб. Відповідно до ст. 65 Лісового кодексу використання лісових ресурсів може здійснюватися в порядку загального і спеціального використання. В порядку загального лісокористування громадяни можуть в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо [77]. Як справедливо наголошує І.В. Кирєєва, підставою здійснення права загального природокористування визнають юридичний факт; закон пов'язує виникнення цього права із самим актом вольової дії громадянина по вільному перебуванню в лісі, збиранню дикорослих плодів, ягід, грибів тощо, по загальному водокористуванню, загальному використанню дикого тваринного світу тощо. Суттєвим тут є сам факт перебування в лісі, користування водою з водних об'єктів загального водокористування і т. ін. Таким чином, для виникнення права загального природокористування має значення поєднання двох обставин: правової норми та фактичної експлуатації природних об'єктів фізичними особами [50, с. 105]. Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється на підставі спеціального дозволу – лісорубного квитка або лісового квитка, які видаються відповідно до виду лісогосподарської діяльності. До таких видів відноситься: 1) заготівля деревини; 2) заготівля другорядних лісових матеріалів; 3) побічні лісові користування; 4) використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт [77]. Названий перелік не є обмеженим,

оскільки законодавством до спеціального використання лісових ресурсів може бути віднесено й інші види діяльності.

Відтворення, на слушну думку К. Ю. Корнєєвої, – це природна властивість лісів, яка в умовах її інтенсивного використання має велике державне значення. Тому в державі за допомогою правових та інших заходів забезпечуються підвищення продуктивності лісів, лісорозведення, догляд за лісами, їх штучне і природне відновлення, регулюються спеціальні види рубок. Авторка концентрує увагу на тому, що відтворення лісів є природною їх властивістю, яка супроводжується низкою нормативних вимог до лісокористувачів, дотримання яких забезпечує можливості природного відтворення лісів [70, с. 26].

А. І. Карпук та Ю. Ю. Несторук однією з основних проблем нарощення сукупного лісоресурсного потенціалу називають відтворення біорізноманіття лісів, яке здатне генерувати створення доданих вартостей та підвищувати економічну, соціальну й екологічну цінність лісових екосистем. Наразі значна кількість міжнародних природоохоронних конвенцій спрямована на формування організаційно-економічних і виробничо-технічних передумов відтворення біорізноманіття лісів як необхідної передумови розвитку сільських територій і збереження природної спадщини [48, с. 445]. Т. К. Оверковська вказує на те, що відтворення природних ресурсів здійснюється відповідними способами, які зумовлюють виконання певних робіт, пов'язаних із відтворенням. Такі роботи не повинні погіршувати екологічну рівновагу, завдавати шкоди здоров'ю людини й довкіллю, мають регламентуватися правовими нормами та не суперечити чинному законодавству. На погляд авторки, зміст (сутність) відтворення природних ресурсів слід розглядати як юридично визначену діяльність природокористувачів і власників природних ресурсів, спеціально уповноважених органів шляхом виконання робіт, спрямованих на поновлення кількісного стану або чисельності природних ресурсів та об'єктів відповідно до їх видів і якості. Отже, відтворення природних ресурсів

передбачає здійснення певних заходів, діяльності, робіт і їх належне нормативно-правове регулювання [95, с. 115].

Лісовим кодексом зазначається, що відтворення лісів здійснюється з метою: «1) досягнення оптимальної лісистості шляхом створення в максимально короткі строки нових насаджень найбільш економічно та екологічно доцільними способами і технологіями; 2) підвищення водоохоронних, ґрунтозахисних, санітарно-гігієнічних, інших корисних властивостей лісів і захисних лісових насаджень; 3) поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності та біологічної стійкості. Відтворення лісів здійснюється шляхом їх відновлення та лісорозведення. Відновлення лісів здійснюється на лісових ділянках, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища тощо). Лісорозведення здійснюється шляхом створення лісових культур або шляхом сприяння природному відновленню на придатних для створення лісів землях, не вкритих лісовою рослинністю» [77].

Пріоритетними цілями лісовідновлення, цілком справедливо зазначає В. М. Маурер, є відтворення деревостанів корінних типів лісу, а лісорозведення – відновлення ознак лісових біогеоценозів через заліснення їх природним або штучним шляхом породами-піонерами або закладання плантацій і створення передумов для наступного вирощування та формування на їх місці біологічно стійких лісових насаджень, наближених за складом і формою до корінних деревостанів. Комплекс робіт з відтворення лісових ресурсів на засадах ЕОЛ повинен включати такі заходи: 1) на вкритих лісом землях – збереження та примноження ознак лісових ценозів (недопущення послаблення гомеостатичних зв'язків внаслідок надмірного зріджування доглядовими рубками, застосування складних лісовідновних рубок з метою збереження лісового мікроклімату, проведення лісівничих і лісокультурних заходів зі сприяння появі самосіву та збереженню підросту – обробіток ґрунту, підсів насіння тощо); 2) на нелісових землях – послаблення впливу несприятливих для зростання та розвитку лісової рослинності

факторів і чинників та відтворення на них ознак лісових ценозів (регулювання складу живого надґрунтового покриву, усунення лімітуючих ґрунтових чинників, зумовлених особливостями використання площ у минулому, ураження ґрунту мікотрофними грибами, введення порід-піонерів); 3) на заліснюваних землях – введення основних компонентів лісових ценозів за допомогою екологічно безпечних технологій, забезпечення умов для відтворення лісового середовища у мінімально стислі строки та формування лісових ценозів за схемою максимально наближеною до генезису природних корінних деревостанів [162].

Відтворення лісів передбачає створення високопродуктивних, біологічно стійких насаджень з господарсько цінних деревних і чагарникових порід і формування деревостанів із високими захисними властивостями. Відновлення і створення лісів у контексті сталого ведення лісового господарства передбачає застосування таких заходів: запровадження вибіркових, поступових способів рубок; залишення на зрубках дерев-насіників; проведення лісокультурних робіт зі сприяння появі самосіву головних порід і збереження природного поновлення [181, с. 72]. Обсяги робіт щодо відновлення лісів і лісорозведення визначаються на підставі матеріалів лісовпорядкування або спеціального обстеження, що здійснює власник лісів чи постійний лісокористувач, з урахуванням необхідності збереження природних екосистем. Відновлення лісів та лісорозведення здійснюються у спосіб, що забезпечує створення стійких до кліматичних змін лісів з високими захисними властивостями, з урахуванням недопущення інвазій чужорідних видів у природні екосистеми [77].

Важливо відзначити, що відтворення лісів здійснюється з урахуванням: екологічних умов провадження планованої діяльності, встановлених висновком з оцінки впливу на довкілля; додаткових заходів із запобігання, зменшення (пом'якшення), усунення, обмеження впливу господарської діяльності на довкілля за результатами післяпроектного моніторингу в рамках оцінки впливу на довкілля; обмежень та вимог, установлених

проектами створення, положеннями і проектами організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду України; режиму в межах охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах, а також режиму в межах охоронних зон для збереження об'єктів Червоної книги України; обмежень та вимог, установлених у рамках проведення лісової сертифікації [122].

Таким чином, охорона та захист лісів являють собою передбачені правовими актами заходи, які спрямовані на попередження та припинення негативного антропогенного чи природного впливу на стан лісів. В свою чергу використання лісів слід розглядати як передбачену правовими нормами можливість використання корисних властивостей лісу як природного ресурсу для задоволення різноманітних суспільних потреб. Переконані, що важливими елементами використання лісу є: 1) дотримання вимог щодо наявності спеціальних дозволів при здійсненні лісокористування; 2) встановлення лімітів використання лісових ресурсів; 3) визначення меж способів їх використання, при яких не заподіюється шкода лісу як специфічного виду природних комплексів, а також інших вимог щодо їх охорони, захисту та відтворення.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що охорона, захист, використання та відтворення лісів в Україні, як об'єкт нагляду та контролю, являють собою необхідні взаємопов'язані елементи механізму здійснення лісового господарства, що забезпечують екологічну сталість лісу як важливого елементу довкілля та місця ведення лісогосподарського господарства. Кожний із перелічених елементів взаємопов'язаний між собою, адже, до прикладу, використання лісу є неможливим без дотримання лісокористувачами вимог із дотримання визначених лімітів вилучення лісових ресурсів, що сприяє їх відтворенню. При цьому лісокористувачі зобов'язані дотримуватися вимог з охорони та захисту лісів, а будь-яке відхилення від них може тягнути за собою негативні наслідки у вигляді юридичної відповідальності.

1.2. Зміст та особливості нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні

Нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є частиною діяльності суб'єктів, що здійснюють управління в сфері охорони навколишнього природного середовища. До характеристики цих видів управління відноситься їх спрямованість на досягнення сталості використання природних ресурсів взагалі та лісокористування зокрема, оскільки ліс є частиною довкілля і сам виступає комплексним ресурсом, який поєднує сукупність природних елементів, пов'язаних між собою: ґрунти, трав'яну, чагарникову й деревну рослинність, тварин, мікроорганізми та інші природні компоненти. Таким чином, екологічна сталість лісокористування, або ж її порушення, мають відповідний вплив й на інші природні ресурси, а відтак, нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів покликані забезпечити екологічну цілісність й безпеку довкілля в цілому.

Розглянемо загальну характеристику нагляду та контролю як елементів системи управління. У загально-семантичному розумінні «нагляд» тлумачиться як пильнування, слідкування за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін., а також, поглянувши, звернути увагу на кого-, що-небудь, помітити, виявити когось, щось [155, с. 49]. В тлумаченні В.К. Колпакова нагляд – це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності. Автор доводить, що він (нагляд) є одним з найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності, сутність якого полягає в здійсненні перевірки і обліку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [65, с. 533]. В. Ю. Кобринський стверджує, що нагляд – це діяльність державних органів зі спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта з метою: отримання повної,

об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення правопорушень (із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб. У демократичному суспільстві він є однією з найважливіших функцій державного управління. Метою державного контролю є не тільки та не тільки виявлення недоліків, скільки їх своєчасне попередження та виправлення у роботі підконтрольного об'єкта, поновлення законності та дисципліни [53, с. 46]. Тож, нагляд – це система дій та процедур, спрямованих на систематичне та організоване спостереження та оцінку виконання піднаглядовими об'єктами визначених норм, стандартів, вимог тощо.

В свою чергу «контроль» авторами тлумачного словника української мови розкривається як перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [155, с. 271]. У словнику іншомовних слів «контроль» – це процес, який забезпечує досягнення системою поставлених цілей та складається з трьох основних елементів: 1) встановлення стандартів діяльності системи, що підлягає перевірці; 2) вимірювання досягнутих результатів порівняно з очікуваними; 3) коректування керівних процесів, якщо досягнуті результати відрізняються від встановлених стандартів [153, с. 554]. У довіднику, укладеному В. К. Шкарупою, Ю. А. Ведерніковим та В. П. Підчибій відзначається, контроль – це складова частина (елемент) державного управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку. Полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припинення, зміни чи скасування актів управління, вжиття заходів примусу щодо підконтрольних органів [5, с. 86].

В. М. Плішкін визначає поняття «контроль» як загальну функцію управління, тобто нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням і визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від вимог відповідних нормативних документів (законів, стандартів, наказів і таке інше), принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється [164, с. 516]. О. Ф. Андрійко відзначає, що контроль може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція. На її думку, функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [9; 52].

Порівнюючи ці два визначення, можна вказати на більш пасивну характеристику нагляду як виду діяльності по відношенню до контролю. Нагляд полягає у спостереженні за станом об'єкту, тоді як контроль передбачає активну діяльність осіб, яку її здійснюють.

Щодо змісту нагляду та контролю в спеціальній правовій літературі погляди вчених не є одноманітними.

На принципову схожість понять нагляду та контролю вказує у своїй роботі М. С. Яременко, який зазначає, що контроль часто пов'язується з такими поняттями, як «перевірка, ревізія вчинків, рахунків, того, як провадиться будь-яка справа». В сфері соціального управління контроль визначається як спостереження та перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням та виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень. Контролювати – це перевіряти, спостерігати за правильністю дій, за додержанням певних правил. Нагляд також називають спостереженням за ким-небудь або за чим-небудь, з метою контролю або охорони, уточнюючи, що це спостереження здійснюється також для догляду [191, с. 364]. В. П. Колісник вважає, що нагляд – це юридичний

аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина [68]. Авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії зазначає, що державний нагляд – це вид державного контролю по забезпеченню законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов’язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах. Здійснення державного нагляду, наголошують учені, передбачає постійний систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю непідпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності. Органи державного нагляду, які наділені надвідомчими повноваженнями, в межах своєї компетенції можуть застосовувати заходи впливу щодо об’єктів нагляду. До повноважень державних органів, що здійснюють нагляд, належать запобігання правопорушенням, їх припинення та притягнення винних осіб до відповідальності [185, с. 140].

Я. І. Маслова підкреслює, що, як правило, у науковій літературі поняття «контроль» розглядається в широкому і вузькому аспектах. У першому випадку – як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль. У вузькому – як перевірка підконтрольних об’єктів. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо [85, с. 71]. Слід погодитися з тим, що поняття «контроль» має доволі широке розуміння свого змісту.

О. В. Тодошак розглядає адміністративний нагляд як функцію органів державної виконавчої влади, так як є найбільш загальний, універсальний

напрямок діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, що полягає в безперервному (постійному) впливі (зіткненні) з об'єктами управління (об'єктами адміністративного нагляду) з метою охорони та регулювання основних об'єктів правового захисту (предмета адміністративного нагляду), що має жорстку адміністративно-правову регламентацію, результатом якої є оцінка діяльності керованого об'єкта (об'єктів адміністративного нагляду) за заданими нормативно-правовими актами параметрами, а в передбачених законом випадках реагування з метою недопущення погіршення результатів діяльності піднаглядного об'єкта й запобігання можливих негативних наслідків [168, с. 17].

Підкреслюючи важливість контролю та нагляду як регуляторів всіх сфер життя, О. Скочиляс-Павлів зазначає, якщо забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, охорона правопорядку, забезпечення законності, громадської безпеки – це зміст правоохоронної функції держави, то контроль і нагляд – це методи, в результаті використання яких проявляється правоохоронна функція. Мету державного контролю (нагляду) не можна досягнути тільки за допомогою позитивного контролю. У разі виявлення порушень вимог законодавства виникає необхідність в реалізації заходів негативного (юрисдикційного) характеру, властивих нагляду. Діяльність, метою якої є попередити, виявити, припинити порушення вимог законодавства, усунути наслідки, поєднує контроль і нагляд [151, с. 168]. Таким чином, авторка зазначає на спільній спрямованості контрольних та наглядових дій щодо припинення виявлених правопорушень та усунення їх негативних наслідків.

О. Г. Середа, який вивчав нагляд і контроль в сфері трудових відносин, відзначив, що вони відрізняються своїми завданнями. Нагляд за додержанням трудового законодавства включає перевірку законності рішень роботодавця, а контроль – перевірку таких рішень з точки зору не лише законності, але й доцільності та ефективності. Компетенція органів контролю включає можливість втручання в діяльність підконтрольного об'єкту, притягнення

винних осіб до відповідальності. Нагляд обмежується констатацією певних фактів порушень трудового законодавства і включає лише можливість звернення наглядових органів до уповноважених органів з питанням про зміни в діяльності піднаглядного об'єкта, ініціацію питання про притягнення винних до відповідальності. Спільність мети нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства вказує на їх взаємозв'язок та доцільність спільного правового регулювання, якщо під таким розуміти єдині нормативно-правові акти з загальних питань здійснення наглядової і контрольної діяльності [146, с. 502–503]. Разом із тим слід зазначити, що правові наслідки здійснення нагляду безпосередньо залежать від сфери його проведення та від повноважень та компетенції суб'єктів реалізації.

В. М. Гаращук в своїй дисертаційній роботі також відмежовує поняття контролю та нагляду, при цьому автор зазначає, що в них є ряд спільних рис. У звичайному розумінні значення слів «нагляд» та «контроль» є однаковим. Але контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він повсякденний та безперервний (в основному це стосується відомчого контролю), здійснюється як органами законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами. Наглядовий орган ж виконує свої наглядові функції по відношенню до непідпорядкованих їй органів державного управління, інших об'єктів. Різною є і нормативна база контролю та нагляду. Але головне, що відрізняє контроль від нагляду – це те, що контролюючий орган, на відміну від наглядового органу, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності. Цілі контролю автор поділяє на стратегічну та тактичну (або прикладну). Стратегічною ціллю контролю є забезпечення законності й дисципліни в суспільстві взагалі та в державному управлінні зокрема. Тактична – полягає в спостереженні та аналізі відповідності діяльності усіх суб'єктів суспільних відносин встановленим державою параметрам, а також у певному

«корегуванні» відхилень від цих параметрів [27, с. 13–14].

Розглядаючи зміст контролю і нагляду, Л. В. Сорока підкреслює той факт, що здійснювати державний контроль і нагляд може лише уповноважений законодавством, у межах своєї компетенції, орган державної влади, повноваження якого деталізується у спеціалізованих законах, де вказується центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію зазначених інститутів, тобто виконує контрольно-наглядові функції держави. До ознак, що відрізняють нагляд і контроль, авторка відносить перш за все межі їх втручання [159, с. 175].

Найбільш вагомими ознаками, які відрізняють контроль від нагляду, на думку О. І. Нечитайленко, є: по-перше, ціль діяльності контрольних і наглядових органів – виявлення законності і доцільності. Діяльність об'єктів нагляду оцінюють тільки з точки зору законності. Тоді як органи контролю можуть проводити перевірку підконтрольних об'єктів як з точки зору законності його дій, так і з точки зору їх доцільності. По-друге, питання втручання в оперативно-господарську і організаторську діяльність об'єктів контролю і нагляду. Більшість вчених вважає, що органи нагляду не втручаються в діяльність об'єктів нагляду, а контрольні органи своїми приписами впливають на діяльність підконтрольних об'єктів. По-третє, – можливість застосування заходів впливу органами контролю і нагляду. Контрольна діяльність розуміється ширше, ніж наглядова. Це пов'язано з тим, що контроль включає в себе можливість не тільки наглядати за дотриманням законодавства і піднімати питання про усунення порушень, але і виправляти їх самостійно в межах наданої компетенції. По-четверте, – можливість притягнення винних до відповідальності і накладення санкцій. В ході проведення контролю можуть застосовуватися заходи впливу щодо осіб, вину яких доказано. Наглядова діяльність не пов'язана з їх застосуванням. По-п'яте, – органи нагляду здійснюють свої повноваження щодо об'єктів, які їм організаційно не підлеглі, органи контролю – в основному по відношенню організаційно підлеглих об'єктів [91, с. 120].

Подібної думки дотримується й І. Ю. Кайло, який підкреслює, що контроль за дотриманням трудового законодавства – це об’єктивна, правомірна, триваюча діяльність уповноважених органів публічної влади та громадських формувань щодо реагування на повідомлення про порушення трудових прав і перевірки виконання суб’єктами трудових відносин обов’язків та дотримання заборон, передбачених трудовим законодавством, з метою здійснення захисту права на працю та інших трудових прав населення шляхом превентивної діяльності та притягнення до юридичної відповідальності [47, с. 30].

Підсумовуючи перелічені авторські погляди, доцільно вказати на те, що нагляд розглядається як спостереження без активного втручання в діяльність піднаглядних об’єктів, тоді як контроль в розумінні більшості науковців передбачає активні перевірки та інші форми діяльності, а також потенційну можливість притягнення винних до відповідальності в разі виявлення правопорушень.

Як зазначає О. Є. Волков, функціонування спостереження як основного змісту нагляду в лісогосподарській сфері 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 [24, с. 155].

На недосконалості сучасної системи нагляду та контролю в сфері здійснення лісового господарства вказує Т. П. Єгорова, яка для подальшого вдосконалення процесу контролю в управлінні лісами та лісовим господарством пропонує здійснити наступні заходи: розмежувати функції стандартування, планування, інвентаризації лісів, моніторингу з функціями ведення господарювання в лісовому фонді (найоптимальнішим варіантом для реалізації цього рішення в даний момент є передача зазначених функцій

Мінприроди України); розмежувати функції ведення господарської діяльності та контролю за виконанням планів розвитку лісового господарства, дотриманням встановленим планам, стандартам тощо [39, с. 16].

До суб'єктів, уповноважених здійснювати нагляд і контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів згідно чинного законодавства, слід віднести: 1) Державне агентство лісових ресурсів України, на яке відповідно до Положення про нього покладено здійснення державного контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства (крім державного контролю з карантину рослин та у сфері захисту рослин) [118]; 2) Державна екологічна інспекція України, яка серед своїх основних завдань має здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства з охорони, захисту, використання і відтворення лісів [119]; 3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, який здійснює державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності у частині: додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства України та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; виконання вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням; ведення державного обліку і реєстрації земель, достовірності інформації про земельні ділянки та їх використання; розміщення, проектування, будівництва та введення в дію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель; виконання комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, псування, забруднення, засмічення відходами, заростання бур'янами, чагарниками та дрібноліссям; дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання

за призначенням; дотримання правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереження захисних насаджень і межових знаків; додержання встановленого законодавством порядку визначення та відшкодування втрат лісгосподарського виробництва тощо [113]. Нині таким органом є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [114].

С. М. Демидюк зазначає, що на даний час практично всі центральні органи виконавчої влади України мають вбудований конфлікт інтересів, який зумовлений необхідністю реалізації в одному органі конфліктних типів функцій. Так, наприклад, поєднання нормативно-правового регулювання з контрольно-наглядовими функціями є типовим прикладом конфлікту інтересів. Нетиповою для Державного агентства лісових ресурсів функцією автор називає здійснення контролю та нагляду у конкретній сфері діяльності. Адже функції з державного контролю та нагляду за дотриманням лісового законодавства здійснює Державна екологічна інспекція України [34].

Також до суб'єктів, які уповноважені здійснювати нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, слід віднести й інші органи виконавчої влади, зокрема Національну поліцію України. Я. А. Чернявська підкреслює той факт, що адміністративний нагляд, будучи спеціальним видом діяльності Національної поліції, за своєю суттю тісно пов'язаний з контролем. Здійснення контролю включає в себе перевірку фактичного виконання закону чи іншого нормативного припису, а також реалізації шляхів і засобів їх виконання. Однак з метою забезпечення прав та свобод громадян, захисту інтересів підприємств, організацій, установ від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються до рамок наглядової діяльності. При здійсненні адміністративного нагляду в сфері охорони лісів Національна поліція користується правами, які дозволяють їй: по-перше, спостерігати за точним виконанням громадянами, юридичними особами відповідних правил; по-друге, попереджати, запобігати і виявляти правопорушення; по-третє,

забезпечувати застосування до правопорушників заходів адміністративно-правового впливу. Дані повноваження поліція використовує в охороні лісів незалежно від виду лісокористування та правового статусу власників окремих масивів. Адміністративний нагляд Національної поліції не може розглядатися лише як пасивне спостереження за виконанням відповідних правил, тому його активне використання потребує залучення засобів адміністративного впливу. Одночасно з цим недооцінка попереджувальних і виховних заходів звужує можливості боротьби з правопорушеннями, тому здійснення адміністративного нагляду в сфері охорони лісів пов'язано із застосуванням норм права при оцінці стану об'єктів лісокористування [180, с. 76]. Означене свідчить про принципову можливість подвійних перевірок суб'єктів лісового господарювання з одних й тих самих питань.

Зокрема, до питань, які підлягають перевірці Державною екологічною інспекцією України, відносять: ведення лісового господарства з урахуванням господарського призначення лісів, природних умов; посилення водоохоронних, захисних, кліматорегулюючих, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших корисних властивостей лісів; відтворення лісів; підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів і збереження біотичного та іншого природного різноманіття в лісах; охорона лісів від пожеж, захист від шкідників і хвороб, незаконних рубок та інших пошкоджень; матеріали лісовпорядкування; наявність правопосвідчуючих на здійснення лісокористування документів (державного акту на право постійного користування земельною ділянкою, лісових квитків, лісорубних квитків); дотримання встановленого порядку та умов видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; оцінка якості робіт, пов'язаних з відтворенням лісів, проводиться на основі: матеріалів проектування, інвентаризації лісових культур, технічного приймання природного поновлення тощо [101]. Подібні питання можуть бути предметом як поліцейського нагляду та контролю, так і державної лісової охорони.

Таким чином, нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів являє собою різновид управлінської діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища, частиною якого є ліси як відновлювальний природний ресурс. Його змістом є діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на реалізацію комплексу заходів, орієнтованих на перевірку, оцінку та забезпечення дотримання всіма суб'єктами, які здійснюють свою діяльність в сфері лісового господарства (насамперед, власниками та лісокористувачами), законодавчо закріплених вимог щодо охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісів, а також у напрямку запобігання, виявлення та припинення правопорушень лісового законодавства.

Особливостями нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є: по-перше, обсяг вимог, які становлять предмет нагляду та контролю, залежить від адміністративно-правового статусу суб'єкта, що приймає участь у лісовому господарстві. Наприклад, існують різні вимоги до обсягу зобов'язань щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси відповідних власників лісів, приватних лісовласників, тимчасових спеціальних лісокористувачів та суб'єктів, які здійснюють загальне лісокористування; по-друге, наявність великої кількості суб'єктів, які реалізують контрольні та наглядові повноваження в розглядуваній сфері, що певним чином призводить до «подвійності» нагляду та контролю з одних й тих самих питань різними державними інституціями; по-третє, існування широкого кола питань, які складають предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. Такі питання можна згрупувати, а саме: а) що стосуються правовстановлюючих документів; б) дотримання порядку та умов їх надання; в) щодо встановлення та дотримання лімітів використання лісових ресурсів; г) вчинення охоронних та лісозахисних заходів; ґ) виконання лісовідтворювальних заходів тощо.

1.3. Види нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні

Нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні є різноманітним за своєю сутністю та змістом, що обумовлює його різноманіття та, як наслідок, необхідність їх класифікації. Класифікація – це перший і надзвичайно важливий крок, який повинен зробити дослідник будь-якої великої і різноманітної групи явищ. Як прийом вивчення, класифікація має двояке значення для наукового дослідження: із зовнішнього боку, це – прийом, що вносить у дослідження систему і порядок; із внутрішнього боку, це – прийом, що визначає повноту і правильність висновків дослідження [182]. Семантично класифікація – це система підпорядкованих понять (класів, об'єктів) будь-якої галузі знань або діяльності людини, яка часто має вигляд різних за формою схем (таблиць) і використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів, а також для точного орієнтування в різноманітності понять або відповідних об'єктів [80]. В юридичному значенні класифікація – це властивості об'єкта, поставлені у функціональний зв'язок з його положенням у певній системі. Наукова класифікація, як зауважує авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії, виражає систему законів, властивих відповідній галузі дійсності. Вона являє собою систему супідрядних понять (класів об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовуються як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів [186, с. 115]. Таким чином, здійснення класифікації видів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має важливе теоретичне та практичне значення, адже дозволяє більш змістовно розкрити сутність даної інституції.

Так, Лісовий кодекс передбачає два види контролю в розглядуваній сфері: державний та громадський. Головним критерієм такого розподілу є суб'єкти його здійснення. До державного контролю віднесено той, що

здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища, іншими органами виконавчої влади у межах повноважень, визначених законом. Громадський контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища [77].

Також Лісовим кодексом передбачена можливість участі громадських природоохоронних організацій у сфері лісових відносин. Причому, хоча ця стаття і міститься у главі, присвяченій контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, зміст їх повноважень доволі обмежений, так громадські природоохоронні організації мають право: 1) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів; 2) вільного доступу до інформації про стан лісів та ведення господарства в них; 3) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони та відтворення лісів; 4) вносити пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства та внесення змін до них; 5) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом інформації про стан лісів або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення [77]. Таким чином, норми розглянутої статті не передбачають реальних контрольних повноважень представників громадських природоохоронних організацій, але встановлюють спостережні повноваження, реалізацію прав, передбачених Законом України «Про звернення громадян», а також обмежені можливості рекомендаційного

впливу на суб'єктів, що приймають рішення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

В правовій літературі висловлюються думки щодо більш широкого тлумачення громадського екологічного контролю, у тому числі й у лісовій сфері. В енциклопедичному тлумаченні, як зазначає О. В. Романенко, громадський контроль – це один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю визнається діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян [142, с.120; 144]. З позиції О. В. Тинкован громадський контроль – це одна з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, спрямована на корегування як цієї діяльності, так і самих цілей. З позиції наукового підходу громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань [166]. Головна мета громадського контролю, пише дослідниця, – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність між заданими та фактичними результатами, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм. Завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [166].

В рамках представленої проблематики варто відзначити, що перш за все, йдеться про громадський екологічний контроль. Зокрема, окремі автори до суб'єктів громадського екологічного контролю відносять, насамперед, громадських інспекторів з охорони довкілля, а також громадські організації,

окремих громадян чи їх групи, які зацікавлені в забезпеченні безпечного та якісного стану навколишнього природного середовища. Залежно від суб'єкта громадський екологічний контроль поділяють на такі основні види:

- 1) контроль, який здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля;
- 2) контроль, який здійснюють громадські екологічні організації.

Поняття громадського екологічного контролю може розумітися у вузькому значенні, тобто як контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, що здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля у межах своєї компетентності. У концепцію поняття громадського екологічного контролю в широкому значенні вписується весь комплекс участі громадськості та громади в розв'язанні екологічних проблем, перш за все, контроль, що здійснюється громадськими організаціями природоохоронного спрямування з використанням такого інструментарію, як референдум, звернення, громадські обговорення, загальні збори громадян за місцем проживання, участь у проведенні оцінки впливу на довкілля тощо [32, с. 8–9]. Таким чином, більш широкий погляд на громадський екологічний контроль дозволяє включити до нього всі існуючі механізми впливу громадськості у розширеному її розумінні на сферу охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

О. Г. Пхукал на основі аналізу як вітчизняного, так і закордонного досвіду, виділяє як прямі, так і непрямі засоби громадського контролю, які у процесі своєї реалізації приймають різноманітні форми. Так, під час безпосередніх засобів громадського контролю виявлення волі громадян здійснюється напряду через такі форми, як:

- журналістські розслідування;
 - доступ громадян до інформації щодо діяльності влади;
 - публічні обговорення проектів законів, концепцій, проектів тощо
- (актуальність даної форми громадського контролю зумовлена тим, що вона дозволяє виділити, по-перше, різні позиції в суспільстві до законодавчої

владної ініціативи; по-друге, сформувати альтернативне бачення як документа в цілому, так і окремих положень, статей);

- індивідуальні або колективні петиції громадян в органи державної влади та місцевого самоврядування (за допомогою звернень громадяни в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними функцій і вимагають вжиття відповідних заходів);

- громадські слухання (щодо проблем важливого суспільного значення, а також відповідних дій або намірів органів державної влади та місцевого самоврядування);

- участь громадян в управлінні шляхом представництва в органах місцевого самоврядування (інститути місцевого самоврядування дозволяють реалізувати право громадян самостійно вести справи місцевого співтовариства, виходячи безпосередньо з інтересів мешканців даної території. При цьому значну роль у місцевому самоврядуванні відіграє планування, формування та виконання місцевого бюджету, адже саме в регіонах ці процеси є більш відкритими для громадян, ніж на рівні загальнонаціональному);

- наукові, публіцистичні та художні твори, що формують громадську думку з тих чи інших проблем життєдіяльності суспільства (при цьому вони також впливають на політичну еліту);

- суд присяжних;

- народна законодавча ініціатива (наприклад, у Швейцарії законодавча ініціатива може бути здійснена на національному рівні, якщо вона пов'язана з переглядом Конституції – у такому випадку проект виноситься на голосування громадян країни та кантонів) [137, с. 57].

Перелічені заходи можуть знайти своє втілення й у сфері громадського екологічного нагляду та контролю України. Щодо нагляду та контролю в лісовій сфері, то слід відмітити різні щаблі його реалізації. Наприклад, контроль, який здійснюється Державним агентством лісових ресурсів як

центральним органом виконавчої влади поширюється на всі лісові відносини в межах країни. На місцевому (регіональному) рівні такий нагляд та контроль здійснюється органами в межах повноважень, які розповсюджуються виключно та певну територію, мова йде про місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за використанням та охороною лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів [127]. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад Законом України «Про місцеве самоврядування» віднесено: «забезпечення охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, дотримання правил і норм використання лісових ресурсів у межах лісів комунальної власності, а також здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням і охороною природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів» [126].

Можна також виокремити міжнародний рівень лісового нагляду та контролю. Головну роль у сфері охорони природи відіграє Програма ООН з навколишнього середовища (далі – ЮНЕП) – єдина установа в системі ООН, діяльність якої передусім спрямована на охорону довкілля. З моменту свого створення в 1972 році ЮНЕП перетворилася на постійно дієву установу з особливостями міжнародної організації. Тепер сфера її діяльності охоплює основні екологічні проблеми людства: озоновий шар, питну воду, екологічний моніторинг, потепління, спустелення, зміну клімату, сталий розвиток, охорону лісів тощо. Єдиною об'єднувальною метою всіх заходів цієї міжурядової організації, які неодноразово підтверджувалися останніми рішеннями Генеральної Асамблеї ООН, Глобального екологічного форуму на рівні міністрів і Ради керівників ЮНЕП, є екологічна складова частина сталого розвитку. Основними напрямками діяльності є екологічна інформація,

оцінка й раннє попередження; координація конвенцій і розробка політичних інструментів [106, с. 217–218]. Міжнародною неурядовою організацією є Грінпіс, яка відома своїми екологічними кампаніями по захисту навколишнього природного середовища, особливо тими, що реалізуються з використанням кораблів Грінпіс. Метою діяльності Грінпіс є: прискорення енергетичної революції для розв’язання глобальної проблеми нашої планети – зміни клімату; охорона стародавніх лісів, тварин, рослин і людей, які залежать від них; робота у сфері роззброєння та миру для усунення причин конфлікту й заклик до ліквідації всіх видів ядерної зброї; створення майбутнього без токсичних речовин із безпечнішими альтернативними хімічними речовинами в продуктах і виробництві та ін. [106, с. 222].

Доцільно вказати, що законодавча диференціація видів контролю в лісовій сфері на державний на громадський не вичерпує всі можливі її критерії. Доцільно розглянути й теоретичні надбання в цій сфері. Так, О. М. Музичук, розглядаючи класифікацію контролю за діяльністю міліції, в своїй роботі застосовує як типові, властиві всім видам контролю, так і специфічні критерії такої класифікації. Зокрема, автор виділяє:

1. Залежно від суб’єктів, які здійснюють контроль: 1) міжнародний, суб’єктами якого є міжнародні (міждержавні) органи та організації; 2) державний, суб’єктами якого є органи законодавчої, виконавчої та судової влади; 3) самоврядний, суб’єктами якого є органи місцевого самоврядування; 4) громадський, суб’єктами якого є громадські організації та окремі громадяни.

2. Залежно від предмета контролю: контроль, який здійснюється за зовнішніми напрямками діяльності міліції, та той, який здійснюється за внутрішньо-організаційною діяльністю міліції, тобто стосується організації служби, забезпечення належного виконання міліцією правоохоронних та інших завдань і функцій.

3. Залежно від організаційно-штатного зв’язку між суб’єктами контролю та підконтрольними органами міліції: 1) зовнішній контроль, який

здійснюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім апарату МВС України); 2) внутрішній контроль, який здійснюють: керівники і начальники усіх рівнів ОВС України, спеціально утворені підрозділи (внутрішньої безпеки, інспекції по особовому складу, контрольно-аналітичні тощо); ради колективу, ради наставників, суди офіцерської честі, ради ветеранів, побутові та житлові комісії тощо; 3) альтернативний, суб'єктами якого є як зовнішні, так і внутрішні суб'єкти (наприклад, мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ, до складу яких входять представники міліції та громадських організацій [87, с. 100–101].

4. За часом здійснення: 1) постійний, який здійснюється постійно; 2) тимчасовий, який здійснюється під час інспекторських перевірок, або який здійснюється за зверненнями громадян, у яких йдеться про ті чи інші правопорушення з боку органів міліції чи їх посадових осіб.

5. Залежно від стадій розгляду контрольного питання: 1) попередній, наприклад, контроль за процедурою підготовки нормативного акта органами міліції, і який має попереджувальне значення; 2) поточний контроль, який проводиться на етапі реалізації управлінського рішення, наприклад – наказу МВС, який має загальнодержавне значення; 3) подальший контроль, який передбачає перевірку реалізованих управлінських рішень, і під час якого аналізуються допущені помилки, виявляються їхні причини, а також узагальнюється, поширюється позитивний досвід.

6. За відкритістю: 1) гласний, під час якого об'єкт контролю знає про проведення контрольних заходів; 2) негласний, який реалізується під час негласної перевірки.

7. Залежно від способу контролю: 1) документальний, який здійснюється на підставі аналізу документів, що відображають показники діяльності органів міліції або її окремих підрозділів (служб) чи окремих посадових осіб; 2) фактичний, що здійснюється на підставі фактичного

аналізу контрольованого об'єкта (наприклад, спостереження, обстеження, обмірювання, перерахування і т. д.); 3) технічний, тобто такий, що здійснюється за допомогою технічних засобів.

8. За кількісним складом суб'єктів контролю: 1) одноосібний, який здійснюється однією особою, наприклад, народним депутатом, президентом, окремим міністром чи керівником органу (підрозділу, служби); 2) колективний (колегіальний), який здійснюється двома та більше особами, а рішення за результатами якого приймаються колегіально, хоча й візуються окремим керівником (старшим).

9. Залежно від кола контрольованих видів діяльності: 1) загальний, спрямований на дослідження усіх напрямів діяльності органів міліції; 2) спеціальний, спрямований на дослідження одного або декількох напрямів діяльності органів міліції (наприклад, за станом розгляду звернень громадян, вивченням умов праці, станом соціальної захищеності працівників, станом транспортної дисципліни тощо) [87, с. 101–102].

Перелічені критерії розкривають доволі широкий підхід до класифікації контролю як управлінської діяльності. Слід вказати на те, що частина цих критеріїв може бути використана й при класифікації лісового нагляду та контролю.

В. М. Цепенда наводить доволі широке коло класифікаційних критеріїв контролю. За характером взаємовідносини контролюючого суб'єкта і підконтрольного суб'єкта автор розділяє контроль на зовнішній і внутрішній. Особливість зовнішнього контролю полягає в тому, що він проводиться за непадлеглими в адміністративному відношенні контролюючому суб'єкту органами. За обсягом досліджуваної діяльності існують такі види контролю: загальний і спеціальний. При такій класифікації важливий обсяг контрольних повноважень контролюючого суб'єкта, їх характер та закріплення у нормативно-правовому акті, що регламентує діяльність суб'єкта контролю. Загальний контроль передбачає обстеження цілого комплексу питань діяльності підконтрольного суб'єкта. Спеціальний контроль передбачає

обстеження діяльності підконтрольного суб'єкта за чітко визначеними питаннями. В залежності від способу проведення контроль класифікується на абстрактний і конкретний. Абстрактний контроль здійснюється поза зв'язком з яким-небудь фактом відхилення від норм, правил, нормативів (наприклад, планова ревізія). Конкретний контроль здійснюється тільки у зв'язку з наявною інформацією про порушення. За обов'язковості проведення існують такі види контролю: обов'язковий і факультативний. Обов'язковий контроль здійснюється компетентним суб'єктом у порядку і випадках, прямо передбачених законом, іншими нормативно-правовими актами. За правовими наслідками розрізняються консультативний і заснований контроль. Консультативний контроль – це діяльність, здійснювана контрольними органами, рішення яких мають рекомендаційний характер. Заснований контроль – це контроль органів, рішення яких встановлюють для підконтрольного суб'єкта певні правові наслідки, що мають юридичну силу [179].

В еколого-правовій літературі екологічний контроль прийнято класифікувати за ознакою його ресурсної спрямованості, тобто за об'єктом природи. Залежно від уповноваженого суб'єкта, який наділений функцією контролю, та сфери його дії, екологічний контроль поділяють на: державний, відомчий, виробничий, регіональний та громадський. У свою чергу, кожен з указаних видів екологічного контролю може класифікуватися на підвиди. Відомчий контроль здійснюється центральними органами виконавчої влади, їх структурними підрозділами стосовно організаційно підпорядкованих їм ланок, реалізується в рамках відповідних міністерств та комітетів, що виконують управління окремими природними об'єктами. Зміст відомчого контролю окреслюється специфікою та задачами, які визначені галуззю підпорядкованим об'єктам, правами та обов'язками підрозділів та осіб, що наділені повноваженнями, закріпленими в положеннях про дані органи. Важливу роль у забезпеченні дотримання екологічних вимог у діяльності підприємств покладають на виробничий екологічний контроль, що

характеризується оперативністю та спеціалізацією. Завданням такого виду контролю є перевірка виконання планів та заходів з охорони та відновлення навколишнього природного середовища, раціонального використання, збереження природних ресурсів, дотримання нормативів якості природного середовища та вимог екологічного законодавства. Обов'язковість проведення виробничого екологічного контролю обумовлена тим, що підприємства складають основну категорію природокористувачів. Окрім цього, до ознак, за якими екологічний контроль поділяється на види, відносять: а) об'єкт контролю; б) вид можливого негативного впливу; в) ресурсну спрямованість використання; г) конкретні завдання контролю [31, с. 32–33].

Проведене наукове дослідження дає змогу говорити про те, що для виокремлення видів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів можна застосовувати різноманітні критерії, зокрема: 1) за способами проведення: фактичний та документальний; 2) за кількісним складом осіб, що реалізують наглядові та контрольні заходи, – одноособовий та колегіальний; 3) за терміном проведення – постійний (моніторинговий нагляд за станом лісу) та тимчасовий (проведення планових чи позапланових перевірок суб'єктами нагляду та контролю); 4) за рівнем нагляду та контролю в лісовій сфері: а) міжнародний, зокрема той що здійснюють міжнародні міжурядові та міжнародні неурядові організації (ЮНЕСКО (утворена ООН з питань освіти, науки, культури), Всесвітній фонд дикої природи (WWF), Грінпіс (Greenpeace), Всесвітнє товариство захисту тварин (WSPA), Міжнародний зелений хрест (Green Cross) та ін.); б) національний, який здійснюється органами державної виконавчої влади на загальнодержавному рівні; в) регіональний (місцевий), який здійснюється органами місцевого самоврядування, лісовою охороною постійних лісокористувачів та ін.; 5) з урахуванням суб'єктів провадження лісового нагляду та контролю: державний та громадський; 6) за спрямуванням компетенції суб'єктів державного нагляду та контролю, останніх можна поділити на суб'єкти

загальної, міжгалузевої та спеціальної компетенції. Саме такий критерій буде закладено нами в процесі розгляду системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні; 7) за напрямком здійснення нагляду та контролю: а) щодо встановлення правового титулу суб'єкта лісового використання (перевірка наявності документів, що підтверджують право власності на ліс, акт на право постійного землекористування земель лісогосподарського призначення, лісових квитків, лісорубних квитків); б) перевірка додержання умов спеціального лісокористування щодо виду лісокористування, його строків та лімітів лісових ресурсів; в) визначення фактів проведення охоронних та лісовідтворювальних заходів зобов'язаними щодо цього суб'єктами тощо. Перелічені критерії не вичерпують усі можливі варіації видів нагляду та контролю, проте вони дозволяють сформувати комплексне уявлення про їх реалізацію в сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

1.4. Правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні та місце серед них адміністративно-правових норм

Належне правове регулювання відносин, що виникають в процесі здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є запорукою додержання законності, гарантування нормативно закріплених прав, свобод та обов'язків, а також чітка визначеність владних повноважень суб'єктів такого нагляду та контролю. Для початку доцільно охарактеризувати саме поняття засад. Тлумачний словник української мови розглядає поняття «засада» як: основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [154, с. 300]. Тобто засада у загальному

семантичному розумінні – це певний базис якоїсь діяльності. Правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів – це ті настанови актів правового регулювання, на яких ґрунтується вказаний різновид управлінської діяльності. Правове регулювання в літературі відображають як цілеспрямований результативний вплив права на конкретні суспільні відносини з метою їх упорядкування та вдосконалення за допомогою виключно правових засобів [41, с. 122].

Я. І. Маслова висуває низку вимог до правової регламентації контрольних процедур, первинною з яких є те, що така регламентація повинна бути однією з гарантій унеможливлення використання контрольних повноважень для зведення особистих рахунків, задоволення корпоративних інтересів за допомогою посадових осіб та службовців контролюючих органів. Ретельна регламентація процедур контролю має не менш істотне значення, ніж будь-які інші управлінські процедури, хоча вони і вимагають більшої оперативності, визначення доцільності та свободи вибору керівників. Контролюючу сторону визначені процедури дисциплінують, підвищують організованість і дієвість її роботи. Для сторони, яку контролюють, правове забезпечення цих процедур позбавляє від свавілля в діях контролюючих, до того ж дозволяє уникнути дестабілізуючого фактора контролю у їх поточній роботі, бо вони вже морально підготувалися до процедур, урегульованість яких за допомогою норм права дозволяє уникнути непередбачуваних дій контролюючих, котрі можливі за відсутності існування відповідних правових норм [85, с. 72–73].

Д. Арутюнян зазначає, що правові засади нагляду та контролю у лісовій сфері мають відповідати низці вимог, зокрема, його цілі повинні узгоджуватися, по-перше, з загальною метою діяльності держави та її органів, закріпленою Конституцією України, по-друге, – з правовими, соціальними, економічними, оздоровчими та іншими цілями державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, а також щодо забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального

використання та відтворення лісів [11, с. 41]. Таким чином, автор підкреслює необхідність додержання вимог Конституції, законів України та підзаконних нормативно-правових актів при прийнятті відповідних управлінських рішень щодо реалізації заходів нагляду та контролю в розглядуваній сфері.

Таким чином, правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні представляють собою сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили. Відповідно до Юридичної енциклопедії Ю.С. Шемшученка, нормативно-правовий акт – це основне джерело права в державі соціально-демократичної орієнтації. Поширеність нормативно-правових актів пояснюється перевагами такого способу виразу юридичних норм саме з огляду загальнолюдських принципів права. До таких переваг учені відносять можливості: чітко, ясно й однозначно формулювати зміст юридичних прав та обов'язків; якнайшвидше доводити до відома адресатів юридичної норми її зміст; забезпечувати сприятливі умови для правильного, адекватного розуміння адресатом змісту норми права; оперативно змінювати чи скасовувати юридичну норму; упорядковувати, погоджувати, систематизувати численні юридичні норми [185, с. 171]. Тож, нормативно-правовий акт – це основна форма права соціально-демократичної орієнтації. Поширеність нормативно-правових актів пояснюється незаперечними перевагами такого способу вираження юридичних норм саме з точки зору загальнолюдських правових принципів, які поступово впроваджуються у право соціально-демократичної орієнтації. До таких переваг вчений відносить такі можливості: найбільш чітко, ясно, однозначно формулювати зміст юридичних прав і обов'язків; якнайшвидше довести до відома адресатів юридичної норми її зміст; забезпечити сприятливі умови для швидкого знаходження потрібної норми права; створити умови для правильного, адекватного розуміння адресатом норми її істинного змісту; оперативно змінювати чи скасовувати юридичну норму; здійснювати впорядкування, погодження, систематизацію численних норм права [30; 138, с. 105].

Серед нормативно-правових актів, перш за все, слід вказати – Конституцію України. До конституційних правових засад доцільно віднести: визнання життя, здоров'я та безпеки людини найвищою соціальною цінністю, відповідальності держави перед людиною (ст. 3); суверенні права України на всі природні ресурси в межах її території, право кожного користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону, заборона використовувати власність на шкоду людині і суспільству (ст. 13); можливість набуття та реалізації права власності на землю громадянами (ст. 14); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40); право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення (ст. 50); обов'язок кожного не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66); здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом (ст. 85) та ін. [69].

Міжнародні нормативно-правові акти також мають значення для встановлення пріоритетних правових засад нагляду та контролю в розглядуваній сфері, оскільки міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Разом із цим, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [125].

«Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі» відповідно до положень цієї Конвенції вживає заходів для здійснення національної політики охорони дикої флори, дикої фауни та природних середовищ існування, приділяючи особливу увагу видам, яким загрожує зникнення, та вразливим видам, особливо ендемічним, та середовищам існування, яким загрожує зникнення [67]. «Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат», сторони якої зобов'язалися проводити всебічну політику та співпрацювати для охорони та сталого розвитку Карпат з метою, зокрема, поліпшення якості життя, зміцнення місцевих економік та громад, збереження природних цінностей та культурної спадщини. Зокрема, – розвивають сумісні системи моніторингу, координовані регіональні інвентаризації видів та середовищ існування, координовані наукові дослідження та їхню роботу у мережі і/або сприяють їм [139]. Протокол про стале управління лісами в рамках «Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» зобов'язує сторін вживати заходів і співробітництва з таких сфер: підтримки або збільшення лісового покриву; сприяння сталому використанню недеревних лісових продуктів; поліпшення загального стану та життєстійкості лісів; визначення та охорони природних лісів, особливо пралісів; сприяння відновленню лісів, наближених до природних; сприяння участі регіональних і місцевих органів та громад в управлінні лісами; посилення управління та правозастосування в лісовому секторі з особливою увагою до боротьби з нелегальною заготівлею лісу та пов'язаною із цим торгівлею та ін. [136]. Перелічені вимоги стосуються посилення уваги в сфері охорони, захисту та відтворення лісів, у тому числі й у сфері лісового нагляду та контролю.

Розглянемо правові засади нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, що містяться як у загальних та спеціальних законах, а також у підзаконних нормативно-правових актах.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади,

основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Врегулює діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [128].

Доцільно вказати на ті законодавчі акти, які врегульовують питання громадського нагляду та контролю в розглядуваній сфері суспільних відносин. Серед них Закон України «Про об'єднання громадян», що регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [124].

Також слід вказати Закон України «Про громадські об'єднання», який визначає правові та організаційні засади порядку утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань [112].

Серед спеціальних законів основним доцільно назвати Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначає

завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, що полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами. Також встановлює суб'єктів здійснення державного та громадського контролю в названій сфері, основні спрямування їх діяльності [130]. Лісовий кодекс України визначає основні засади здійснення охорони, захисту, використання та відтворення лісів, надає їх визначення та встановлює основні завдання контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, надає загальну характеристику державного та громадського контролю в цій сфері. Також ним передбачається перелік порушень лісового законодавства, які тягнуть за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність [77].

Закон України «Про природно-заповідний фонд України» визначає специфіку використання та охорони лісових ресурсів, які знаходяться в межах території та об'єктів природно-заповідного фонду [131].

Наступну велику групу нормативних джерел складають підзаконні нормативно-правові акти. М. В. Кравчук вважає, що підзаконні нормативно-правові акти – це документи компетентних органів, які видаються на підставі закону, відповідно до нього і для його виконання. Підзаконні акти регламентують лише ті відносини, які вже регулюються за допомогою законів, тому вони не можуть суперечити законам, Конституції, повинні відповідати принципам і вимогам права. Вони повинні мати всі реквізити: назву, хто видав, дату видання, причини, підпис уповноваженої особи і печатку. Підзаконні нормативно-правові акти відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин, їхня дія спрямована на виконання та конкретизацію вимог законів. Адже законами регулюються найважливіші суспільні відносини. Всі інші суспільні відносини регулюються підзаконними актами. Це дає можливість оперативніше на законодавчому рівні вирішувати

всі нагальні державні проблеми [74, с. 135–136]. Підзаконний нормативно-правовий акт, пише О. Ф. Скакун, являє собою нормативний акт, виданий на основі закону, відповідно до закону і спрямований на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів або встановлення первинних норм. Слово «підзаконний» не означає меншу юридичну обов’язковість цього акта порівняно з нормативно-правовим актом. Підзаконний акт володіє необхідною юридичною силою. Щоправда, його юридична сила не має такої ж загальності і верховенства, як це властиво закону. Проте він посідає важливе місце в системі правового регулювання, оскільки забезпечує виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання усього комплексу суспільних відносин [150, с. 371].

Серед підзаконних нормативно-правових актів в розрізі представленої проблематики слід виділити:

- Указ Президента України «Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів», який було прийнято з метою підвищення ефективності державного управління та контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, забезпечення створення умов для дальшого розвитку лісового господарства [123];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо видачі спеціального дозволу на спеціальне використання лісових ресурсів (лісорубного квитка) та сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів в електронній формі» визначає механізм реалізації експериментального проекту щодо видачі спеціального дозволу на спеціальне використання лісових ресурсів (лісорубного квитка) в електронній формі з 1 червня 2023 р. по 1 червня 2025 р. через Єдину екологічну платформу «ЕкоСистема» [132];

- «Порядок спеціального використання лісових» ресурсів встановлює умови і механізм спеціального використання лісових ресурсів – заготівлі

деревини під час проведення рубок головного користування, другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та використання корисних властивостей лісів. Наприклад, зазначається, що заготівля живиці здійснюється шляхом підсочування у стиглих хвойних деревостанах, які після закінчення строків підсочування вирубуються, а також у пристигаючих деревостанах, які до часу закінчення підсочування підлягатимуть вирубуванню. Лісові ділянки для заготівлі живиці визначаються відповідно до матеріалів лісовпорядкування та планів рубок головного користування. Роботи, пов'язані із здійсненням заготівлі живиці, повинні бути завершені не пізніше 1 листопада року закінчення підсочування. У разі погіршення санітарного стану деревостанів заготівля живиці припиняється достроково. Пні дерев заготовляються для отримання осмолу та дров. Забороняється заготівля пнів у смузі завширшки 50 метрів уздовж водотоків. Луб заготовляється в період інтенсивного руху соків (квітень – травень) шляхом знімання кори з дерев, призначених для рубки у поточному році. Кора деревних порід (дуба, крушини, калини, ялини тощо) заготовляється з метою отримання лікарської сировини, а також технічної сировини для виробництва дьогтю. Кора для виробництва дьогтю заготовляється з дерев берези, призначених для рубки в найближчі два роки, або із зрубаних і вітровальних дерев протягом року [109]. Ці норми визначають фактичний предмет нагляду та контролю щодо здійснення спеціального лісокористування. Подібний предмет визначено й нормами Санітарних правил в лісах України. Останні являють собою сукупність норм щодо здійснення заходів з поліпшення санітарного стану лісів та санітарних вимог, які встановлюються з метою охорони та захисту лісів під час ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів та проведення робіт, непов'язаних з веденням лісового господарства, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Заходи з поліпшення санітарного стану лісів здійснюються власниками лісів, постійними лісокористувачами з метою оздоровлення насаджень у максимально стислі строки за умови недопущення негативного

впливу на навколишнє природне середовище. Зазначені заходи є частиною комплексу профілактичних заходів, які здійснюються з метою збереження стійкості насаджень, запобігання розвитку патологічних процесів у лісі, зменшення шкоди, що завдається шкідниками, хворобами, ліквідації наслідків аварій та стихійного лиха [145];

– Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля визначає порядок їх призначення, координацію їх діяльності, зокрема те, що вони працюють у тісній взаємодії з органами Держекоінспекції, які призначили їх і видали посвідчення громадського інспектора з охорони довкілля, іншими державними органами, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадськими екологічними (природоохоронними) організаціями. Також ним визначене коло прав та обов'язків громадських інспекторів, підстави та порядок позбавлення їх повноважень [117];

– Положення про Державну екологічну інспекцію України визначає, що Держекоінспекція «здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства: про охорону, захист, використання та відтворення лісів, зокрема щодо: пошкодження дерев і чагарників, знищення або пошкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розплідниках і на плантаціях, природного підросту та самосіву на землях, призначених під відновлення лісу, законності вирубування; повноти та законності здійснених заходів щодо відтворення лісів, зокрема цінними та рідкісними породами дерев, породами, притаманними відповідному регіону,

та повноти заходів з догляду за лісовими культурами на землях, призначених під відновлення лісу; раціонального та невиснажливого використання лісових ресурсів; добування продуктів лісу та використання лісових ресурсів; здійснення комплексу необхідних заходів захисту для забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу, застосування пестицидів і агрохімікатів у лісовому господарстві та лісах; використання полезахисних лісосмуг, водоохоронних і захисних лісових насаджень; заготівлі деревини в порядку рубок головного користування та здійснення лісогосподарських заходів; експлуатації нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, транспортних шляхів, магістральних трубопроводів, комунальних та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає шкідливому впливу на стан і відтворення лісів; збереження корисної для лісу фауни» [119];

– Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, яке визначає його правовий статус, завдання та напрямки діяльності, у тому числі й у сфері здійснення лісового нагляду та контролю [104];

– Положення про державну лісову охорону, лісову охорону інших лісокористувачів та власників лісів встановлює, що «Державна лісова охорона діє у складі Держлісагентства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства. Держлісоохорона має статус правоохоронного органу. Лісова охорона інших постійних лісокористувачів та власників лісів діє у складі підприємств, установ, організацій, які не належать до сфери управління Держлісагентства, та у постійному користуванні або власності яких перебувають ліси. До основних завдань Держлісоохорони віднесено: здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу;

запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням у сфері лісового та мисливського господарства, а також використання лісових ресурсів і мисливських тварин; організація та координація заходів з охорони державного мисливського фонду» [120].

Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що в системі правових засад нагляду та контролю в лісовій сфері ключове місце відводиться нормам адміністративного права. Означене обумовлене насамперед тим, що нагляд та контроль являють собою частину управлінської діяльності, що складає зміст адміністративно-правового регулювання. В правовій літературі адміністративно-правові норми розглядаються як встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [16, с. 146].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів являють собою нормативно-правові акти різної юридичної сили, норми яких визначають об'єкт та предмет такої діяльності, систему суб'єктів, які його здійснюють, їх повноваження та компетенцію, що включають відповідні форми та методи його реалізації. Доведено, що ключове місце в системі відповідних правових засад належить нормам адміністративної галузі права. Так, Конституція України визначає: засади відповідальності держави та її органів за свою діяльність; правовий статус лісів та інших елементів довкілля; можливість набувати права приватної та комунальної власності на землі, у тому числі лісогосподарського призначення; якісну характеристику навколишнього природного середовища та лісів у їх складі як безпечного для життя та здоров'я; обов'язки власників лісів та лісокористувачів щодо

недопущення заподіяння шкоди та відповідальності в разі факту її наявності тощо. Що ж стосується міжнародних нормативно-правових актів, то їх норми спрямовані на врегулювання міждержавного співробітництва у сфері охорони та відтворення лісів, забезпечення їх раціонального використання. Окремі міжнародні нормативно-правові акти визначають засади діяльності міжнародних неурядових організацій, які здійснюють міжнародний громадський нагляд (контроль), у тому числі й у лісовій сфері. Розглядаючи Закони України, норми яких спрямовані на регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері, то їх, на нашу думку, слід розподілити на загальні, які не визначають специфіку нагляду та контролю в лісовій сфері, та спеціальні, що враховують екологічний аспект об'єкту та предмету його здійснення. Правові засади розглядуваної діяльності містяться у багатьох підзаконних нормативно-правових актах. Саме останніми визначається правовий статус суб'єктів, які здійснюють лісовий нагляд та контроль, підстави та порядок здійснення лісокористування, що складають його предмет та ін.

У підсумку представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід узагальнити, що ключове місце в системі правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні належить нормам адміністративної галузі права. Зазначене пояснюється тим, що саме за допомогою останніх: по-перше, закріплюється правовий статус власників лісів та лісокористувачів, а відтак визначаються межі їх допустимої та необхідної поведінки, які в своїй сукупності становлять предмет нагляду та контролю у досліджуваній сфері; по-друге, визначається адміністративно-правовий статус суб'єктів, що уповноважені здійснювати контрольно-наглядову діяльність у досліджуваній сфері; по-третє, розкриваються форми, методи, а також межі нагляду та контролю; по-четверте, встановлюється перелік та зміст адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Висновки до Розділу 1

Наголошено, що ліси України – одне з її найважливіших природних багатств. Зазначене пояснюється наступними чинниками: по-перше, ліси є ключовим елементом біорізноманіття, забезпечуючи умови для існування різноманітних рослин і тварин. Це, в свою чергу, сприяє створенню стійких екосистем і збереженню різноманітності видів, необхідної для екологічної рівноваги; по-друге, з точки зору екології, ліси виконують важливу роль у поглинанні вуглекислого газу та виділенні кисню під час процесу фотосинтезу. Вказане сприяє зменшенню впливу парникових газів та поліпшенню якості повітря від чого напряму залежить стан здоров'я громадян; по-третє, ліси є джерелом деревини, яка використовується у будівництві, меблевому виробництві та інших галузях промисловості. Лісовий комплекс є ключовим сегментом господарської інфраструктури, забезпечуючи робочі місця та сприяючи розвитку різних економічних галузей. З огляду на зазначене вище, ліси потребують особливої охорони та захисту, а також раціонального використання та ефективного відтворення. А відтак, важливим та необхідним є здійснення ефективного нагляду та контролю у відповідній сфері.

Акцентовано увагу на тому, що особливістю лісів є їх відтворюваність, що вирізняє їх з поміж інших природних ресурсів, зокрема надр, відновлення яких не є можливим. Тому охорона, захист, використання та відтворення лісів в Україні є основним об'єктом нагляду та контролю в сфері забезпечення сталості лісового господарства.

З'ясовано, що поняття «охорона» з правової точки зору – це комплекс визначених у чинному законодавстві заходів, спрямованих на забезпечення безпеки, збереження, та відновлення прав та інтересів осіб, об'єктів чи природних ресурсів від неправомірних втручань, шкідливого впливу, або будь-яких інших негативних чинників. Охорона може включати в себе різноманітні заходи, від юридичних норм і контролю до конкретних

організаційних заходів забезпечення фізичної безпеки чи захисту.

Відмічено, що з правової точки зору «захист» – це нормативно-закріплена система юридичних заходів та процедур, які спрямовані на гарантування безпеки, інтересів та прав суб'єктів правовідносин від незаконних втручань, загроз та порушень. Тож, захист включає в себе вжиття необхідних заходів для забезпечення правової урегульованості та відновлення порушених прав чи інтересів, а також може передбачати застосування відповідних санкцій у випадку вчинення порушень.

Доведено, що охорона та захист лісів являють собою передбачені правовими актами заходи, які спрямовані на попередження та припинення негативного антропогенного чи природного впливу на стан лісів. В свою чергу використання лісів слід розглядати як передбачену правовими нормами можливість використання корисних властивостей лісу як природного ресурсу для задоволення різноманітних суспільних потреб. Підкреслено, що важливими елементами використання лісу є: 1) дотримання вимог щодо наявності спеціальних дозволів при здійсненні лісокористування; 2) встановлення лімітів використання лісових ресурсів; 3) визначення меж способів їх використання, при яких не заподіюється шкода лісу як специфічного виду природних комплексів, а також інших вимог щодо їх охорони, захисту та відтворення.

Констатовано, що охорона, захист, використання та відтворення лісів в Україні, як об'єкт нагляду та контролю, являють собою сукупність суспільних правовідносин, пов'язаних із веденням лісового господарства, що спрямовані на забезпечення екологічної сталості лісу як важливого елементу довкілля, а також «місця» ведення лісогосподарської діяльності. Кожний із перелічених елементів взаємопов'язаний між собою, адже, до прикладу, використання лісу є неможливим без додержання лісокористувачами вимог із дотримання визначених лімітів вилучення лісових ресурсів, що сприяє їх відтворенню. При цьому лісокористувачі зобов'язані дотримуватися вимог з охорони та захисту лісів, а будь-яке відхилення від них може тягнути за

собою негативні наслідки у вигляді юридичної відповідальності. А відтак, зазначене, безумовно, робить охорону, захист, використання та відтворення лісів важливим об'єктом для здійснення нагляду та контролю.

Акцентовано увагу на тому, що нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є частиною діяльності суб'єктів, що здійснюють управління в сфері охорони навколишнього природного середовища. До характеристики цих видів управління відноситься їх спрямованість на досягнення сталості використання природних ресурсів взагалі та лісокористування зокрема, оскільки ліс є частиною довкілля і сам виступає комплексним ресурсом, який поєднує сукупність природних елементів, пов'язаних між собою: ґрунти, трав'яну, чагарникову й деревну рослинність, тварин, мікроорганізми та інші природні компоненти. Таким чином, екологічна сталість лісокористування, або ж її порушення, мають відповідний вплив й на інші природні ресурси, а відтак нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів покликані забезпечити екологічну цілісність й безпеку довкілля в цілому.

З'ясовано, що нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів являє собою різновид управлінської діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища, частиною якого є ліси як відновлювальний природний ресурс. Його змістом є діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на реалізацію комплексу заходів, орієнтованих на перевірку, оцінку та забезпечення дотримання всіма суб'єктами, які здійснюють свою діяльність в сфері лісового господарства (насамперед, власниками та лісокористувачами), законодавчо закріплених вимог щодо охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісів, а також у напрямку запобігання, виявлення та припинення правопорушень лісового законодавства.

Аргументовано, що особливостями нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є: по-перше, обсяг вимог, які

становлять предмет нагляду та контролю, залежить від адміністративно-правового статусу суб'єкта, що приймає участь у лісовому господарстві. Наприклад, існують різні вимоги до обсягу зобов'язань щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси відповідних власників лісів, приватних лісовласників, тимчасових спеціальних лісокористувачів, а також суб'єктів, які здійснюють загальне лісокористування; по-друге, наявність великої кількості суб'єктів, які реалізують контрольні та наглядові повноваження в розглядуваній сфері, що певним чином призводить до «подвійності» нагляду та контролю з одних й тих самих питань різними державними інституціями; по-третє, існування широкого кола питань, які складають предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. Такі питання можна згрупувати таким чином: а) що стосуються правовстановлюючих документів; б) питання щодо дотримання порядку та умов їх надання; в) щодо встановлення та дотримання лімітів використання лісових ресурсів; г) вчинення охоронних та лісозахисних заходів; ґ) виконання лісовідтворювальних заходів тощо.

Запропоновано наступний підхід щодо класифікації видів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні: 1) за способами проведення: фактичний та документальний; 2) за кількісним складом осіб, що реалізують наглядові та контрольні заходи, – одноособовий та колегіальний; 3) за терміном проведення – постійний (моніторинговий нагляд за станом лісу) та тимчасовий (проведення планових чи позапланових перевірок суб'єктами нагляду та контролю); 4) за рівнем нагляду та контролю в лісовій сфері: а) міжнародний, зокрема той що здійснюють міжнародні міжурядові та міжнародні неурядові організації (ЮНЕСКО (утворена ООН з питань освіти, науки, культури), Всесвітній фонд дикої природи (WWF), Грінпіс (Greenpeace), Всесвітнє товариство захисту тварин (WSPA), Міжнародний зелений хрест (Green Cross) та ін.); б) національний, який здійснюється органами державної виконавчої влади на

загальнодержавному рівні; в) регіональний (місцевий), який здійснюється органами місцевого самоврядування, лісовою охороною постійних лісокористувачів та ін.; 5) з урахуванням суб'єктів провадження лісового нагляду та контролю: державний та громадський; 6) за спрямуванням компетенції суб'єктів державного нагляду та контролю, останніх можна поділити на суб'єкти загальної, міжгалузевої та спеціальної компетенції; 7) за напрямком здійснення нагляду та контролю: а) щодо встановлення правового титулу суб'єкта лісового використання (перевірка наявності документів, що підтверджують право власності на ліс, акт на право постійного землекористування земель лісогосподарського призначення, лісових квитків, лісорубних квитків); б) перевірка додержання умов спеціального лісокористування щодо виду лісокористування, його строків та лімітів лісових ресурсів; в) визначення фактів проведення охоронних та лісовідтворювальних заходів зобов'язаними щодо цього суб'єктами тощо.

Зазначено, що правові засади здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів являють собою нормативно-правові акти різної юридичної сили, норми яких визначають об'єкт та предмет такої діяльності, систему суб'єктів, які його здійснюють, їх повноваження та компетенцію, що включають відповідні форми та методи його реалізації. Доведено, що ключове місце в системі відповідних правових засад належить нормам адміністративної галузі права. Так, Конституція України визначає: засади відповідальності держави та її органів за свою діяльність; правовий статус лісів та інших елементів довкілля; можливість набувати права приватної та комунальної власності на землі, у тому числі лісогосподарського призначення; якісну характеристику навколишнього природного середовища та лісів у їх складі як безпечного для життя та здоров'я; обов'язки власників лісів та лісокористувачів щодо недопущення заподіяння шкоди та відповідальності в разі факту її наявності тощо. Що ж стосується міжнародних нормативно-правових актів, то їх норми спрямовані на врегулювання міждержавного співробітництва у сфері охорони та

відтворення лісів, забезпечення їх раціонального використання. Окремі міжнародні нормативно-правові акти визначають засади діяльності міжнародних неурядових організацій, які здійснюють міжнародний громадський нагляд (контроль), у тому числі й у лісовій сфері. Розглядаючи Закони України, норми яких спрямовані на регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері, то їх, на нашу думку, слід розподілити на загальні, які не визначають специфіку нагляду та контролю в лісовій сфері, та спеціальні, що враховують екологічний аспект об'єкту та предмету його здійснення. Правові засади розглядуваної діяльності містяться у багатьох підзаконних нормативно-правових актах. Саме останніми визначається правовий статус суб'єктів, які здійснюють лісовий нагляд та контроль, підстави та порядок здійснення лісокористування, що складають його предмет та ін.

Узагальнено, що ключове місце в системі правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні належить нормам адміністративної галузі права. Зазначене пояснюється тим, що саме за допомогою останніх: по-перше, закріплюється правовий статус власників лісів та лісокористувачів, а відтак визначаються межі їх допустимої та необхідної поведінки, які в своїй сукупності становлять предмет нагляду та контролю у досліджуваній сфері; по-друге, визначається адміністративно-правовий статус суб'єктів, що уповноважені здійснювати контрольно-наглядову діяльність у досліджуваній сфері; по-третє, розкриваються форми, методи, а також межі нагляду та контролю; по-четверте, встановлюється перелік та зміст адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ

2.1. Завдання та функції нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні

Нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні не є явищем хаотичним, він має чітко визначену мету, відповідно до якої визначаються завдання, які, в свою чергу, обумовлюють сутність та зміст функцій відповідної діяльності. З огляду на зазначене вище, першочергово слід визначитись із метою нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. У суто етимологічному сенсі термін «мета» означає: те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль; заздалегідь намічене завдання, замисел; бажаний до реалізації предмет тощо [12, с. 683]. З точки зору філософії мета представляє собою складову частину поведінки та свідомої діяльності особи, яка визначає передбачення результату діяльності та методи його втілення за допомогою конкретних засобів. Мета виступає як спосіб об'єднання різних дій особи в певну послідовність чи систему, виступаючи як одна з форм детермінації людської діяльності. Аналіз цілеспрямованої діяльності передбачає виявлення невідповідності між представленою життєвою ситуацією та метою; досягнення мети є процесом подолання цієї невідповідності. Велике значення в античній філософії приділялось доктрині мети Аристотель, який розглядав мету як причину існування чого-небудь. Науковець розширював концепцію мети, характерну для людської діяльності, на природу, визначаючи мету як кінцеву причину буття (*causa finalis*). Кант пов'язував поняття мети із сферою практичного розуму та вільної моральної

діяльності особи; він вирізняв технічні цілі (пов'язані із вмінням), прагматичні цілі (спрямовані на благо, визначають зміст вчинків) та категоричний імператив (загальнообов'язковий принцип дій особи).

На думку Г. Федорова, мета у праві може бути розглянута як своєрідна програма. Автор вказує на те, що мета, за своєю природою, є суб'єктивною, оскільки вона виникає як результат свідомої творчості людини. Однак у контексті правової діяльності суб'єктивний характер мети перетворюється на об'єктивний. Таким чином, мету у праві можна розглядати як об'єктивну або суб'єктивну категорію, схожу на саме право. Об'єктивне походження мети у праві та її суб'єктивна природа представляють собою дві нероздільні сторони одного явища. Кожна дія має свою мету, і будь-який вольовий акт, спрямований на досягнення певної мети, який є суб'єктивною категорією за своєю природою, визначається об'єктивною реальністю. Таким чином, автор висновує, що мета є вихідним пунктом і рушійною силою вольової діяльності індивіда та одночасно є направляючим чинником у цій діяльності [173].

Тож, мета – це кінцевий, бажаний результат, якого прагнуть досягти спеціально уповноважені суб'єкти в процесі здійснення своєї діяльності у сфері нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. З огляду на зазначене вище, мета здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має подвійний характер, адже: по-перше, полягає у забезпеченні сталого та ефективного управління лісовими ресурсами, а також у збереженні екологічної цілісності лісових екосистем; по-друге, спрямована на забезпечення законності в діяльності суб'єктів, які мають право на тимчасове чи постійне користування лісовими ресурсами.

Досягненню даної мети, як відзначалось раніше, має передувати вирішення ряду завдань. В. О. Попелюшко у даному контексті відмічає, що мета конкретизується в завданнях, тобто завдання – це і є мета, дана в певних умовах, яка стає засобом стосовно мети. Цілі і завдання не тільки утворюють ієрархію та перебувають у діалектичній єдності, а й у переході одних в інші.

Мета визначає завдання. Завдання вимагають постановки (формулювання) інших завдань, перетворюючись при цьому в цілі і так до завдання конкретної одиниці діяльності, яка може бути описана як система дій, що змінюють одна іншу [107, с. 121–122]. В. О. Климков у своєму науковому дослідженні вказує, що завдання – це мета, досягнення якої є бажаним до відповідного моменту в межах періоду, на який розраховано управлінське рішення. Завдання вказує на безпосередню мету організації, що піддається кількісній характеристиці. Більш того, зауважує вчений, завдання являють собою сукупність вимог для прийняття рішень у конкретній ситуації [51, с. 99]. А відтак, варто погодитись із позицією В. І. Фелика, який акцентує увагу на тому, що поняття «мета» та «завдання» співвідносяться як ціле та часткове та як загальне та конкретне. Зокрема, говорячи про мету певної діяльності, мають на увазі те прагнення, задля якого ця діяльність здійснюється, тобто те, що планується досягти – її передбачуваний результат. Що ж до завдань діяльності, то це проміжні результати, які досягаються в процесі виконання окремих дій. При цьому, всі завдання об'єднує одна мета, яка слугує для них орієнтиром [174, с. 35].

Тож, спираючись на проведеній у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження аналіз, вважаємо, що ключовими завданнями нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні є наступні:

- перевірка та оцінка діяльності суб'єктів використання лісових ресурсів. Відповідно до Лісового кодексу України «лісовими ресурсами є деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються у процесі формування лісових природних комплексів. До лісових ресурсів також належать корисні властивості лісів (здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища та очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його

естетичному вихованню тощо), що використовуються для задоволення суспільних потреб» [37].

Право користування лісами здійснюється в порядку постійного та тимчасового (коротко- та довгострокового) користування лісами. Так, до прикладу, суб'єктами правовідносин тимчасового користування лісами є: власники лісів або уповноважені ними особи; підприємства, установи, організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи [37];

– забезпечення дотримання режиму законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів. Взагалі, термін «законність» є похідним від терміна «закон» і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Вона (законність) відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства. Автор підкреслює, що законність характеризується поєднанням двох ознак: зовнішньої (формальної) — обов'язком виконувати розпорядження законів і підзаконних правових актів державними органами, посадовими особами, громадянами і різними об'єднаннями; внутрішньої (сутнісної) – наявністю науково обґрунтованих і відповідних праву законів; якістю законів [149, с. 446–447]. З точки зору Ю. С. Шемшученка та С. В. Бобровник законність – це фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. Законність – це правовий режим у державі, за якого діяльність державних органів, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону. Змістом законності є вимоги загальності права, верховенства закону, рівності всіх суб'єктів перед законом, стабільності правопорядку, нормативної обґрунтованості правових рішень, охорони прав громадянина, єдності розуміння і застосування права, нагляду, контролю за виконанням

закону та невідворотності відповідальності [185]. Тож, законність є основною категорією в юридичній науці та практиці, і її рівень та стан є ключовими критеріями оцінки юридичного життя суспільства та його громадян. Вчені додають, що право є чинником соціального життя. Проте його реальність визначається не лише формальним вираженням у позитивних правових актах – законах, указах, постановах, кодексах та інших систематизованих збірниках. Право є реальним, перш за все, тому що владна воля, виражена в законах, реалізується в поведінці громадян, які дотримуються закону, осіб, що укладають угоди та ініціюють правові відносини, суддів та інших посадових осіб, що застосовують закон. З природи справи, право існує та функціонує тільки у реалізації в рамках правових відносин.

Таким чином, забезпечення дотримання режиму законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів є критичним елементом ефективного управління лісовими ресурсами. Це передбачає не лише виконання відповідних законів і нормативів, але й забезпечення сталого використання лісових екосистем. Ключовим аспектом є дотримання лісового законодавства. Зазначене включає в себе виконання всіх встановлених норм та правил, які стосуються господарської та екологічної діяльності у лісах. Саме тому, важливо постійно перевіряти та адаптувати законодавство, враховуючи зміни у соціально-економічному та екологічному середовищі;

– виявлення та припинення порушень лісового законодавства. (правопорушення) є соціальною і юридичною протилежністю правомірної поведінки. Це поведінка, яка завдає шкоди правам та інтересам як окремих осіб, так і суспільству в цілому. Взяті сукупно правопорушення становлять небезпеку для суспільства, порушують режим законності, існуючий правопорядок. На відміну від правомірних дій, що можуть бути прямо передбачені нормами права, а можуть і впливати в загальній формі з «духу закону» (дозволено все, що не заборонено законом), протиправні дії повинні бути чітко сформульовані правовими нормами. З цього погляду про правопорушення можна говорити лише в рамках і з позиції закону, що

визначає поняття й ознаки цивільного, адміністративного чи іншого правопорушення, а нерідко і точний перелік протиправних діянь. Такого роду «формалізм» протиправності забезпечує ясність і єдність вимог, що висуваються до всіх громадян і організацій [23, с. 178]. Звідси, підсумовує К. Г. Волинка, правопорушення – це суспільно шкідливе діяння (у формі дії або бездіяльності) дієздатного суб'єкта, що суперечить вимогам правових норм. Сутністю правопорушення є свавілля суб'єкта або зазіхання на свободу інших суб'єктів [23, с. 178]. Під порушенням лісового законодавства слід розуміти незаконні дії або неприпустиму бездіяльність, які завдають шкоду лісам або земельним лісовим ділянкам. Також в це поняття включається порушення встановленого порядку користування лісами або земельними лісовими ділянками. За такі порушення передбачається юридична відповідальність для особи, винної у вчиненні таких дій або бездіяльності [37; 77]. Перелік порушень лісового законодавства міститься в ст. 105 Лісового кодексу України. Це такі порушення: «незаконне вирубування і пошкодження дерев та чагарників; знищення або пошкодження лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем, порушення інших вимог пожежної безпеки в лісах; знищення або пошкодження лісу унаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами, іншими шкідливими речовинами, підтоплення, осушення та інших видів шкідливого впливу; порушення строків лісовідновлення й інших вимог щодо ведення лісового господарства, встановлених законодавством у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; порушення правил зберігання, транспортування та застосування засобів захисту лісів, стимуляторів росту, мінеральних добрив та інших препаратів; знищення або пошкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових плантаціях, а також природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; засмічення лісів побутовими і промисловими відходами; самовільна заготівля сіна і випасу худоби на земельних лісових ділянках;

порушення правил заготівлі лісової підстилки, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід і т. п.; заготівля лісових ресурсів способами, які негативно впливають на стан і відтворення лісів; порушення порядку використання лісосічного фонду, заготівля і вивезення деревини, заготівля інших лісових ресурсів; невнесення плати за використання лісових ресурсів у встановлені строки та інші» [37; 77]. Отже, виявлення та припинення порушень лісового законодавства має вирішальне значення для забезпечення правопорядку та стабільності в галузі лісового господарства. Цей процес відіграє важливу роль у захисті прав та інтересів всіх зацікавлених сторін, включаючи екологічні, економічні та соціальні аспекти. Перш за все, виявлення та припинення порушень лісового законодавства сприяє збереженню природних ресурсів та екосистем. Законодавчі норми в цій сфері призначені забезпечити раціональне використання лісів та запобігання їхньої несанкціонованої експлуатації. Це важливо для збереження біорізноманіття, здоров'я лісових масивів та забезпечення сталого лісокористування. Крім того, правильне виконання лісового законодавства сприяє підтримці екологічної стійкості. Ліси відіграють ключову роль у регулюванні клімату, зберіганні вуглецю та підтримці водних ресурсів. Забезпечення їхньої ефективної охорони сприяє збереженню цих важливих функцій, що має величезне значення для збалансованого розвитку;

– притягнення осіб, що вчинили правопорушення у сфері використання лісових ресурсів, до юридичної відповідальності. Юридична відповідальність – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних, чи особистих), які йому належали до факту правопорушення, від імені держави (суспільства), на підставі закону або іншого нормативного акта з метою попередження правопорушень в перспективі і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб'єктивних прав на матеріальні та духовні цінності [71, с. 121]. Притягнення до юридичної відповідальності здійснюється в порядку і на основі, передбачених відповідно трудовим,

адміністративним, цивільним або кримінальним законодавством. Порушення лісового законодавства завжди пов'язано із завданням шкоди лісовим екосистемам. Тому лісове законодавство передбачає, що підприємства, установи, організації і громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну лісу в результаті порушення лісового законодавства, у розмірах і порядку, визначеному законодавством України (ст. 107 ЛК України) [37; 77]. Шкода, заподіяна порушенням лісового законодавства, підлягає відшкодуванню незалежно від притягнення винних осіб до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Відповідальність за порушення лісового законодавства несуть особи, винні у: «1) незаконному вирубуванні та пошкодженні дерев і чагарників; 2) знищенні або пошкодженні лісу внаслідок підпалу або недбального поводження з вогнем, порушенні інших вимог пожежної безпеки в лісах; 3) знищенні або пошкодженні лісу внаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами, іншими шкідливими речовинами, підтоплення, осушення та інших видів шкідливого впливу; 4) засміченні лісів побутовими і промисловими відходами; 5) порушенні строків лісовідновлення та інших вимог щодо ведення лісового господарства, встановлених законодавством у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 6) знищенні або пошкодженні лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розсадниках і на плантаціях, а також природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; 7) порушенні правил зберігання, транспортування та застосування засобів захисту лісу, стимуляторів росту, мінеральних добрив та інших препаратів; 8) розкорчовуванні лісових ділянок і використанні їх не за призначенням, у тому числі для спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд без належного дозволу; 9) самовільній заготівлі сіна та випасанні худоби на лісових ділянках; 10) порушенні правил заготівлі лісової підстилки, лікарських рослин, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід тощо; 11) заготівлі лісових ресурсів

способами, що негативно впливають на стан і відтворення лісів; 12) порушенні порядку заготівлі та вивезення деревини, заготівлі живиці і використання інших лісових ресурсів; 13) невнесенні плати за використання лісових ресурсів у встановлені строки; 14) знищенні та пошкодженні відмежувальних знаків у лісах; 15) введенні в дію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає негативному впливу на стан і відтворення лісів; 16) порушенні строків повернення лісових ділянок, що перебувають у тимчасовому користуванні, або невиконанні обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; 17) пошкодженні сіножатей, пасовищ і ріллі на землях лісогосподарського призначення; 18) знищенні або пошкодженні лісоосушувальних каналів, дренажних систем і доріг на лісових ділянках; 19) невиконанні приписів державної лісової охорони та органів виконавчої влади, які здійснюють державний контроль за додержанням законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 20) порушенні вимог з охорони пралісів, квазіпралісів та природних лісів» [37];

– попередження та припинення незаконної рубки лісів, браконьєрства та будь-яких інших негативних впливів на стан лісів. Незаконна порубка лісу розглядається як первинна ланка в цілому незаконної лісогосподарської діяльності та є різновидом кримінальної практики. Відстоюється підхід щодо поєднаності незаконної порубки лісу із злочинною діяльністю по перевезенню, зберіганню та збуту незаконно зрубаних дерев і чагарників. Пропонується криміналізувати також незаконні дії щодо придбання незаконно добутої деревини. Як різновид злочинної діяльності незаконна порубка лісу пов'язана з іншими видами організованого злочинного бізнесу, що створюють попит на незаконно добуту деревину, а також із тими, що пов'язані з використанням деревини і вивільненням земельних лісових ділянок. До першого виду кримінального бізнесу належить несанкціоноване виробництво деревного вугілля. Другий різновид злочинного промислу

пов'язаний із незаконним видобуванням бурштину та інших корисних копалин, а також із незаконною забудовою [45, с. 53–54];

- забезпечення сталого та відповідального використання лісових ресурсів. Стале та відповідальне використання лісових ресурсів є важливим з юридичної перспективи через його ключову роль у збереженні екосистем, підтримці біорізноманіття та забезпеченні екологічної стійкості. Це відповідає принципам сталого розвитку та юридичної відповідальності, сприяючи збалансованому використанню природних ресурсів для поточних та майбутніх поколінь;

- підтримка та збільшення площ лісових насаджень. Загальна площа лісового фонду України становить – 10,4 млн га, із яких вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн га. Лісистість території країни становить 15,9%. За 50 років площа лісів зросла на 21%, а запас деревини майже у три рази. Ліси на території України розташовані дуже не рівномірно. Вони сконцентровані переважно в Поліссі та в Українських Карпатах. Лісистість у різних природних зонах має значні відмінності й не досягає оптимального рівня, за якого ліси найпозитивніше впливають на клімат, ґрунти, водні ресурси, пом'якшують наслідки ерозійних процесів, а також забезпечується одержання більшої кількості деревини [44]. Збільшення площ лісових насаджень та їх підтримка є ключовими з точки зору збереження екологічної рівноваги та сталого розвитку. Це має важливі наукові та правові обґрунтування. З точки зору екології та біології, ліси відіграють критичну роль у збереженні біорізноманіття, зменшенні викидів CO₂ та регуляції клімату. Вони є життєво важливим елементом для численних видів рослин та тварин, а також впливають на водний режим та ґрунтову структуру. З точки зору права, збільшення площ лісових насаджень відповідає принципам сталого розвитку та юридичної відповідальності. Це підтримується міжнародними угодами та національним законодавством, спрямованим на збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь. Отже, підтримка та збільшення площ лісових насаджень є важливою для збереження природного

середовища, утримання кліматичної стабільності та забезпечення сталого розвитку;

– забезпечення прозорості та участі громадськості в управлінні лісами. Забезпечення прозорості та участі громадськості в управлінні лісами є необхідним для ефективного та справедливого використання лісових ресурсів. Це має не тільки етичне значення, але й юридично обґрунтовується кількома ключовими принципами. По-перше, прозорість в управлінні лісами є основою для дотримання прав людини на інформацію та доступ до природних ресурсів. Громадськість має право бути інформованою про рішення, пов'язані з лісовими територіями, щоб активно брати участь у прийнятті рішень та впливати на них. По-друге, участь громадськості в управлінні лісами сприяє демократизації процесу та врахуванню різноманітних інтересів та потреб різних груп населення. Це робить управління більш відкритим, враховуючи різноманітні аспекти екології, соціально-економічних вимог та культурних аспектів;

– гарантувати безпеку та біорізноманіття лісових екосистем. Юридично, забезпечення безпеки лісових екосистем відповідає принципам екологічного права та зобов'язань, визначених міжнародними угодами та національним законодавством. Це включає заходи для запобігання несанкціонованій рубці, пожежам та іншим діям, які можуть завдати шкоду лісовим екосистемам. Збалансований розвиток лісових ресурсів також важливий з точки зору збереження біорізноманіття. Ліси є домівками для тисяч видів рослин і тварин, і їх збереження допомагає утримувати природні екосистеми у стані екологічної рівноваги.

Саме наведений перелік завдань виконує нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Наявність останніх, як зазначалось раніше, обумовлює сутність та зміст функцій даної контрольно-наглядової діяльності. Функції – це порівняно самостійні, спеціалізовані частини змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною цільовою спрямованістю та якісною однорідністю.

Існують різні види управлінських функцій. З точки зору внутрішньої технології управлінської діяльності найчастіше виділяють такі, як прогнозування, планування, організація, регулювання, управління, координація, облік, контроль [176, с. 172]. В. С. Пікельна вважає функцією управління особливим видом управлінської діяльності, що передбачає певний розподіл праці та спеціалізацію у сфері управління. Зміст управління розкривається на основі виконання певних його функцій. Об'єктивно функції визначаються змістом та структурою «освітнього виробництва», одночасно їх розглядають і як стадії управління. Вчені поділяють функції управління в організаційно-технічному плані за двома ознаками: 1) за належністю до сфери діяльності – спеціальні (конкретні) функції управління (посадові обов'язки); 2) за стадіями (етапами) управління – загальні (основні або технологічні) функції управління. Таким чином, вчені пов'язують функції управління не лише зі стадіями (етапами) управління, а й з виконанням працівниками посадових обов'язків [99; 102].

Таким чином, функції представляють собою зовнішній прояв практичної діяльності спеціально-уповноважених суб'єктів у напрямку здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. До відповідних функцій, як вбачається, найбільш доцільно віднести:

- профілактична. У широкому розумінні профілактика – це недопущення правопорушень взагалі, утримання окремих членів суспільства від протиправних проступків, тобто це діяльність по недопущенню порушень норм права членами суспільства. У вузькому значенні під профілактикою розуміється діяльність, по-перше, з виявлення і усунення причин конкретних правопорушень, а також умов, що сприяють їх вчиненню; по-друге, виявлення конкретних осіб, схильних до вчинення правопорушень, і проведення з ними необхідної роботи. Профілактика у широкому розумінні підкорена завданням попередження правопорушень як явища, а в вузькому – попередженню конкретних правопорушень з боку конкретних осіб [82, с. 49].

Тож, вказана функція спрямована на попередження можливих порушень та негативних впливів на лісові ресурси. Включає в себе встановлення правил та норм, а також регулярний моніторинг для уникнення можливих проблем;

- охоронна. Забезпечує виконання заходів щодо охорони лісових екосистем від шкідливих впливів збоку людини, таких як: вирубка, пожежі чи незаконна діяльність;

- захисна, яка спрямована на захист лісів від загроз та негативних впливів, таких як хвороби, шкідники та інші небажані фактори;

- мотиваційна. Дана функція спрямована на стимулювання відповідального використання лісових ресурсів шляхом встановлення позитивних стимулюючих чинників, зокрема фінансових;

- діагностична, що забезпечує виявлення проблем та недоліків у використанні та охороні лісових ресурсів через систематичний аналіз та оцінку стану лісових екосистем;

- відновлювальна функція, яка спрямована на відновлення та відтворення лісових ресурсів після природних чи антропогенних подій, таких як пожежі чи вирубка;

- коригувальна функція, котра в межах представленої проблематики полягає в управлінні та коригуванні дій задля забезпечення відповідності використання лісових ресурсів встановленим стандартам та нормам;

- прогностична. Спрямована на передбачення можливих тенденцій та проблем у лісовому господарстві для вчасного прийняття відповідних заходів.

Таким чином, саме наведений вище перелік завдань та функцій найбільш повно та змістовно характеризує сутність діяльності, спрямованої на здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Втім, як недолік варто відзначити, що вказані завдання та функції лише поверхнево визначені у чинному законодавстві, а відтак, дана прогалина потребує усунення шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства.

2.2. Предмет та межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні

Нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні не є явищем всеосяжним, адже вони мають свій предмет та межі. У загальному розумінні предмет – це: 1) будь-яке конкретне матеріальне явище, що сприймається органами чуття; 2) логічне поняття, що становить зміст думки, пізнання і т. ін.; 3) те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь; 4) коло знань, що становить окрему дисципліну викладання [157, с. 527]. У Юридичній енциклопедії Ю. С. Шемшученка написано, що «предмет» – це правовідносини, тобто суспільні відносини, що регулюються правом. Предмет тісно пов'язаний з поняттям «об'єкт права». Правовідносини стосуються матеріальних і нематеріальних благ, які є об'єктом права. Предмет права фактично збігається з поняттям предмета правового регулювання. Предмет права може бути загальним і родовим. Останній є критерієм для класифікації загальної системи права по галузях та інститутах відповідно до специфіки тих або інших груп суспільних відносин, урегульованих у правовому порядку. Поняття «предмет права» має важливе значення для встановлення обсягу і характеру регламентованих правом суспільних відносин, для вивчення права в цілому та в його галузевому розрізі [26; 187, с. 60].

Досить цікавою та обґрунтованою є позиція В. О. Невядовського, який дійшов до висновку, що етимологія слова «предмет», а також філософські та вчені трактування даного терміну показали, що ним характеризується зміст того, на що направлено якусь діяльність або увагу, зокрема, річ, процес, явище, механізм та інше. При цьому предмет невід'ємно пов'язано із категорією об'єкту, як частина та ціле. В цьому ракурсі об'єкт – це щось загальне, а предмет – частина об'єкту, що містить в собі особливу цінність та ознаки. Найбільш яскраво взаємозв'язок предмету із об'єктом можна зобразити на прикладі якоїсь наукової галузі. Так, остання буде вважатись

об'єктом вивчення, в той час як предмет складатимуть окремі положення цієї галузі, що містять в собі найбільш важливі її закономірності та елементи змісту [89].

Тож, предмет – це те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь. Таке тлумачення пояснюється тим, зазначає О. В. Ліфінцев, що контроль реалізується саме за допомогою пізнавальних процедур (перевірка, ознайомлення, вивчення, оцінка, встановлення відповідності фактичних даних певним критеріям, визначення рівня фактично досягнутих результатів), які здійснюються суб'єктом контролю. Тому науковець предмет державного контролю тлумачить як те, на що спрямована пізнавальна, практична діяльність суб'єктів контролю [79].

Ю. В. Гаруст наголошує на те, що предмет податкового контролю охоплює доходи або їх окремі складові, вартість товарів, майно платників податків, а також конкретні аспекти їхньої діяльності, додану вартість та інші об'єкти, які визначені чинним законодавством. Іншими словами, це сфера, з якої визначається об'єм оподаткування, а в подальшому застосовуються податкові ставки [28, с. 63]. У своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому адміністративно-правовим засадам здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні, В. О. Невядовський доходить висновку, що предметом контролю є весь комплекс управлінсько-організаційної діяльності в галузі вищої освіти, який направлено на підтримку належного рівня якості як освітніх послуг, так і будь-яких інших процесів, направлених на забезпечення їх якості. Підкреслено, що важливість визначення предмету контролю є не лише теоретичним, але й практичним завданням, адже саме цей фактор визначає межі контрольної діяльності за якістю освіти в Україні [90].

І. С. Орехова стверджує, що предмет контролю за ціноутворенням включає в себе моніторинг виконання вимог щодо формування, встановлення та застосування цін і тарифів, яке здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим,

підприємствами, установами та організаціями. Співмірно до цього, контроль за дотриманням антимонопольного законодавства означає виконання правил щодо захисту економічної конкуренції, нагляд за діяльністю суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, які виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, а також забезпечення дотримання законодавства про захист економічної конкуренції під час проведення рекламної діяльності [97, с. 8]. Є. М. Попович в своїй дисертації приділив увагу дослідженню нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства України. У своєму науковому дослідженні вчений акцентував увагу на діяльності спеціально-уповноважених суб'єктів у цій сфері. Він відзначає, що об'єктом контролю в контексті дотримання законодавства про працю є безпосередні трудові та пов'язані з ними відносини, що конкретизуються у відповідній поведінці, що виникає між об'єктами контролю – учасниками цих правовідносин. У той час як суб'єктами контролю за дотриманням трудового законодавства є різні контролюючі органи, що відрізняються за характером та природою, обладнані відповідними повноваженнями [108].

Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що взагалі, предметом контролю та нагляду є сукупність явищ, процесів, а також напрямів діяльності певних суб'єктів та їх результат, на які спрямовано контрольно-наглядову діяльність спеціально уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб. В рамках представленої проблематики предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має дві сторони: 1) це конкретний вид господарської діяльності підконтрольного об'єкта в рамках набуття права власності та користування лісовими ресурсами країни, які їм надаються на постійній та/або тимчасовій основі; 2) це сукупність лісових ресурсів та природних територій, які підлягають системному спостереженню, визначенню відповідності встановленим стандартам, нормам та правилам щодо їхньої охорони, ефективного захисту від негативних впливів,

раціонального використання та сталим відтворенням, з метою збереження екологічної різноманітності, урбаністичного планування, а також забезпечення соціально-економічних та екологічних вигод для суспільства.

Так, розглядаючи перший аспект предмету нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні відмітимо, що суб'єктами лісових відносин є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи та громадяни, які діють відповідно до Конституції та законів України [77]. «Громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування лісів згідно із законом. Громадяни та юридичні особи у встановленому законом порядку можуть набувати у власність для лісорозведення земельні ділянки, а також можуть мати у власності ліси, створені шляхом лісорозведення на набутих у власність у встановленому законом порядку земельних ділянках, а також самозалісені ділянки на набутих у власність у встановленому законом порядку земельних ділянках. Ліси, створені громадянами та юридичними особами на земельних ділянках, що належать їм на праві власності, перебувають у приватній власності цих громадян і юридичних осіб» [77]. «Громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності ліси, зобов'язані: 1) вести лісове господарство на основі матеріалів лісовпорядкування відповідно до цього Кодексу; 2) забезпечувати охорону, захист, відтворення і підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей та покращання родючості ґрунтів, виконувати інші заходи відповідно до вимог лісового законодавства; 3) дотримуватися правил і норм використання лісових ресурсів; 4) вести лісове господарство та використовувати лісові ресурси способами, які не завдають шкоди навколишньому природному середовищу, забезпечують збереження корисних властивостей лісів і створюють сприятливі умови для їх охорони, захисту та відтворення; 5) вести первинний

облік лісів, надавати в установленому законодавством порядку статистичну звітність та інформацію про стан лісів і використання лісових ресурсів; б) забезпечувати охорону типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, сприяти формуванню екологічної мережі відповідно до природоохоронного законодавства [77].

Варто звернути увагу на те, що право користування лісами здійснюється в порядку постійного та тимчасового користування. Так, «у постійне користування ліси на землях державної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи. У постійне користування ліси на землях комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи» [77]. В процесі контрольно-наглядової діяльності предметом нагляду та контролю є стан дотримання постійними користувачами своїх обов'язків, зокрема: «1) забезпечувати охорону, захист, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, вживати інших заходів відповідно до законодавства на основі принципів сталого розвитку; 2) дотримуватися правил і норм використання лісових ресурсів; 3) вести лісове господарство на основі матеріалів лісовпорядкування, здійснювати використання лісових ресурсів способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для їх охорони, захисту та відтворення; 4) вести первинний облік лісів; 5) дотримуватися встановленого законодавством режиму використання земель; 6) забезпечувати охорону типових та унікальних природних

комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, сприяти формуванню екологічної мережі відповідно до природоохоронного законодавства; 8) забезпечувати безперешкодний доступ до об'єктів електромереж, інших інженерних споруд, які проходять через лісову ділянку, для їх обслуговування» [77].

В свою чергу «об'єктом тимчасового користування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності. Тимчасове користування лісами може бути: довгостроковим – терміном від одного до п'ятдесяти років і короткостроковим – терміном до одного року. Довгострокове тимчасове користування лісами – засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт. Довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства» [77]. Довгострокові лісокористувачі на умовах довгострокового користування зобов'язані: «1) приступати до використання лісів у строки, встановлені договором; 2) виконувати встановлені обмеження (обтяження) в обсязі, передбаченому законом та договором; 3) дотримуватися встановленого законодавством режиму використання земель; 4) вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під

загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, сприяти формуванню екологічної мережі; 5) своєчасно вносити плату за використання лісових ресурсів; 6) не порушувати прав інших лісокористувачів» [77].

В свою чергу «короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, передбачених цим Кодексом, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власника лісів, постійного лісокористувача на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам» [77]. Обов'язками короткострокових користувачів, які є предметом нагляду та контролю, є: 1) здійснювати використання лісових ресурсів за встановленими правилами і нормами; 2) вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту та відтворення лісів, охорони типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу; 3) своєчасно вносити плату за використання лісових ресурсів; 4) не порушувати прав інших лісокористувачів [77].

Таким чином, діяльність зазначених суб'єктів, зокрема стан виконання ними своїх обов'язків, а також дотримання норм та стандартів у сфері використання лісових ресурсів, безумовно, виступають предметом нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Зазначене пояснюється тим, що саме від того, наскільки вказані суб'єкти будуть дотримуватись норм чинного законодавства, напряду залежить реалізація принципів верховенства права, законності, ефективності та доцільності у досліджуваній галузі.

Стосовно другого аспекту предмету нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, перш за все,

відзначимо, що екологічний потенціал лісу за значенням і силою прояву його структурних складників залежить від географічного положення та кліматичних умов територій, тому підходи до оцінки якості та значення екологічного потенціалу як у технологічному, так і в економічному планах для природних зон України мають певні особливості. Екологічний потенціал лісу тісно пов'язаний із його соціальним потенціалом, який визначається здатністю лісу створювати сприятливі умови для життя і діяльності людини, адже негативи в розвитку природного середовища обов'язково впливають на людину як складову частину природи, і, навпаки, прояв соціальних функцій, наприклад у плані рекреаційних послуг, може привести до ущільнення ґрунтів лісових територій, тобто негативно вплинути на лісові території. Поряд із цим благоустрій водоймища для відпочинку може бути позитивом для підтримання природного водного балансу певної території. Така ситуація викликає необхідність оцінки екологічного і соціального потенціалу лісу на засадах взаємоузгодженості (певних компромісів) екологічного і соціального характеру [161, с. 948].

Що ж стосується стандартів ведення лісового господарства, то ключову роль у встановленні останніх відіграє Forest Stewardship Council A.C. (FSC), яку було створено в 1993 році у розвиток рішень Конференції Організації Об'єднаних Націй з довкілля та розвитку (Саміт Землі, Ріо-де-Жанейро, 1992) з місією сприяти екологічно належному, соціально корисному й економічно життєздатному господарюванню у лісах світу. FSC принципи та критерії системи ведення лісового господарства є міжнародно визнаним стандартом відповідального ведення лісового господарства. Проте будь-який міжнародний стандарт системи ведення лісового господарства повинен бути адаптований на регіональному або національному рівні з метою відображення різноманіття правових, соціальних та географічних умов ведення господарства у різних частинах світу. Отже, FSC принципи та критерії потребують доповнення індикаторами, які були б адаптованими до регіональних або національних умов з метою їх впровадження на рівні

одиниці ведення лісового господарства [194, с. 6–7].

Тож, предмет обумовлює специфіку та вектори здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Втім, зазначений контроль не є всеосяжним, а відтак, він має чітко визначені межі. Термін (від лат. *terminus* – кордон, межа) – це слово або словосполучення, яке є назвою спеціального поняття певної сфери виробництва, науки або мистецтва. Відповідно, юридичний термін являє собою назву поняття у сфері юриспруденції. Роль юридичних термінів у праві є надзвичайно великою. Наявність багатого термінологічного фонду та широке використання спеціальної законодавчої термінології дозволяють забезпечити усталеність, визначеність та лаконічність правових приписів [88, с.35]. М.О. Стефанчук вказує, що межа – це границя, рубіж чогось; це вищий ступінь, максимум, якого можна досягти стосовно того чи іншого явища; це сукупність всіх прав та обов’язків, які може мати певне явище; сукупність дозволів та заборон, які формують допустиму норму чогось дозволеного. Таким чином, узагальнює автор, буквальне значення слова «межа» означає рубіж чогось дозволеного, який формується шляхом встановлення прав та обов’язків, дозволів та заборон [160, с. 54].

Таким чином, межа – це певна границя, рубіж, своєрідний максимум, якого можна досягти в процесі здійснення певної діяльності. Зазначене, в тому числі стосується і контрольно-наглядової діяльності у досліджуваній в дисертації сфері суспільного життя. Що ж стосується поняття «межа контролю», то в різних сферах суспільного життя вчені по-різному підходять до тлумачення цієї наукової категорії. Так, до прикладу, у своєму дисертаційному дослідженні С. М. Дмитренко дійшов до висновку, що межі контролю – це комплекс взаємопов’язаних факторів, які показують на що відповідну контрольну діяльність направлено, яким чином вона здійснюється, та в якій мірі може впливати на підконтрольний об’єкт. Далі науковець зазначає, що в аспекті самоврядного контролю у сфері земельних відносин дані фактори виражено в: «1) положеннях нормативно-правовий

актів, які становлять правові засади реалізації даного виду контролю у сфері земельних відносин; 2) встановлених законодавством повноваженнях суб'єктів самоврядного контролю в сфері земельних відносин; 3) предметі самоврядного контролю; 4) формах та методах здійснення самоврядного контролю в сфері земельних відносин» [36]. Є. М. Попович вказує, що межі судового контролю визначаються, по-перше, суб'єктом його провадження, тобто, тим фактом, що він здійснюється органами судової гілки влади; по-друге, особливостями його здійснення – провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово при розгляді конкретних справ у судах [108, с. 39].

Таким чином, межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні представляють собою певні суб'єктивні та об'єктивні чинники, які визначають своєрідні кордони для здійснення контрольної-наглядової діяльності у досліджуваній сфері суспільних відносин. На нашу думку, межі здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні обумовлені:

- по-перше, положеннями нормативно-правових актів різної юридичної сили, що становлять систему правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Систему відповідних актів було розглянуто нами у підрозділі 1.4. дисертаційного дослідження;

- по-друге, правовим статусом суб'єктів, які уповноважені здійснювати діяльність у сфері використання та відновлення лісових ресурсів України. Ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи. Право державної власності на ліси набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних

адміністрацій відповідно до закону. У комунальній власності можуть перебувати й інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності в установленому законом порядку. Суб'єктами права приватної власності на ліси є громадяни та юридичні особи України [77].

– по-третє, компетенцією суб'єктів здійснення суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Компетенція – це сукупність повноважень (прав й обов'язків), які надаються державному органу безпосередньо для реалізації покладених функцій. Якщо орган здійснює тільки владні функції, то його компетенція – сукупність тільки владних прав, обов'язків [22, с. 64]. Компетенція, пише В. Галуцько, – це комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризують особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації [6, с. 69]. А.О. Ткаченко, провівши дослідження наукових точок зору щодо сутнісного змісту поняття компетенції, відмічає, що специфіка його тлумачення залежить від того, у розрізі якої саме галузі право йдеться про зазначене явище. Так фахівці з теорії держави і права переважно вважають, що компетенцію становлять права та обов'язки (повноваження), натомість, фахівці з адміністративного права часто відносять до складових компетенції повноваження, предмети відання, функції, завдання органу, відповідальність. При цьому, наголошує А. О. Ткаченко, досить поширеною в сучасних наукових розробках є позиція щодо визначення компетенції як сукупності предметів відання і повноважень [168, с. 196]. Саме останній підхід підтримує й А. О. Ткаченко, зауважуючи на тому, що більш обґрунтованою є думка щодо необхідності віднесення до елементів компетенції тільки повноважень та предметів відання. Звідси, зазначає правник, компетенція характеризується сукупністю закріплених юридично прав і обов'язків (повноважень) органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їхніх посадових осіб з приводу вимоги певної поведінки від фізичних і юридичних

осіб та предметів відання, закріплених Конституцією України, законами України та незаконними нормативними актами (компетенційними законодавчими актами) [168, с. 196].

На думку Ю.С. Шемшученка, компетенція – це система визначених в офіційній юридичній чи неюридичній формі прав та обов’язків, тобто повноважень, які належать будь-якому органу чи посадовій особі. Ці повноваження визначають можливості цього органу або особи приймати обов’язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, і за необхідності, застосовувати заходи відповідальності тощо [185, с. 196]. Тобто, підкреслює В. Я. Малиновський, обсяг і характер компетенції (повноважень), а також відповідний їй ступінь відповідальності залежать від місця, яке займає орган у системі державного управління, від масштабів і території розповсюдження його управлінського впливу. У процесі встановлення компетенції відбувається розподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями управління, а також структурними підрозділами та посадовими особами на кожному з цих рівнів. У результаті визначаються рівні, на яких розглядаються й ухвалюються відповідні управлінські рішення [83, с. 318].

З точки зору педагогіки, вказує М. С. Головань, найбільш доцільно виділяти такі аспекти, які характеризують поняття «компетенції»: приналежність по праву, тобто коло питань, в яких дана особа володіє пізнаннями, досвідом, що дозволяє судити про що-небудь; коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовцю; це предметна галузь, в якій індивід добре обізнаний і в якій він виявляє готовність до виконання діяльності; знання, досвід в тій або іншій галузі; особливий інформаційний ресурс індивіда, організації; досвід, знання і навички про спосіб організації і управління діяльністю для досягнення поставленої мети (тобто йдеться про метазнання, що управляють іншими знаннями); інтегрована сукупність характеристик (знання, уміння, навички, здібності, мотиви, переконання, цінності), що забезпечує виконання

професійної діяльності на високому рівні і досягнення певного результату; базова характеристика особи; деякі внутрішні, потенціальні психологічні новоутворення, які потім виявляються в діяльності; інтегративна характеристика якості підготовки випускника, категорія результату освіти; відкрита система, перш за все, процедурних і ціннісно-сміслових знань, що включає взаємодіючі між собою компоненти, які активізуються і збагачуються в діяльності у міру виникнення реальних життєво важливих проблем, з якими стикається носій компетенції [29].

Отже, саме компетенція є одним із ключових чинників, які обумовлюють межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Саме компетенція відображає, місце, роль, призначення, а також права та обов'язки суб'єктів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у досліджуваній сфері суспільного життя. А відтак, саме в розрізі компетенції вказані суб'єкти будуть розглянуті нами у наступному підрозділі дисертаційного дослідження.

Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що саме окреслені нами предмет та межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні найбільш змістовно та повно характеризують сутність, зміст та призначення відповідної діяльності.

2.3. Система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні та особливості їх адміністративних повноважень

Ефективність та дієвість контролю і нагляд за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні залежить від багатьох факторів, зокрема далеко не в останню чергу від того, яким чином

організовано систему суб'єктів цього нагляду і контролю, який обсяг і характер їх завдань та функцій, якими вони володіють можливостями у цій сфері та які обов'язки на них покладаються, адже вказані нагляд і контроль – це форми (або прояви) соціальної діяльності, якість і результативність, якої прямо залежать від стану та можливостей суб'єкта (суб'єктів), який таку діяльність здійснює. Акцентуючи увагу на тому, що питаннями контролю і нагляду у досліджуваній сфері займається саме система суб'єктів, ми тим самим підкреслюємо, що до цієї роботи залучений не якийсь окремих державний орган чи певні посадові особи, а цілий ряд індивідуальних і колективних суб'єктів, які мають як публічний, так і приватний характер, які перебувають у взаємовідносинах один з одним та відповідним чином взаємодіють між собою задля забезпечення дієвого нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні та, як наслідок, зміцнення режиму законності та правопорядку у цій сфері. Система – це не проста сукупність розрізнених, відокремлених елементів, вона (тобто система) характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток [38, с. 641]. Система, зазначають Ю. Г. Масікевич, О. В. Шестопапов, А. А. Негадайло та ін. являє собою структурно-функціональну цілісну єдність множини взаємозв'язаних між собою елементів, яку виокремлено із середовища відповідно до певної мети в межах визначеного часового інтервалу [163, с. 15]. В. І. Шинкарук та П. Ф. Йолон тлумачать систему як сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Якісні характеристики цих елементів, відмічають філософи, становлять зміст системи, сукупність закономірних зв'язків між елементами – внутрішню форму, або структуру системи [175, с. 583]. Науковці підкреслюють, що природа складових елементів і характер структури системи найрізноманітніші. Системи можуть утворювати окремі тіла, явища, процеси, що вступають між собою у взаємодію, обмінюються енергією або речовиною, виконують спільну функцію тощо; окремі думки, наукові положення, абстрактні об'єкти, між

якими встановлені співвідношення взаємозалежності, підпорядкування, послідовності, вивідності тощо. Для об'єктів, які характеризуються як система, зауважують В. І. Шинкарук та П. Ф. Йолон, найважливішими рисами є внутрішня розчленованість та функціональна цілісність [175, с. 583]. Отже, система – це організованість (послідовність, впорядкованість, узгодженість, злагодженість), яка протилежна хаосу, дезорганізації та безладу, і яка формується через об'єднання сукупності закономірно пов'язаних один з одним елементів [38, с. 641]. Дослідники відмічають, що для системи, характерні кілька важливих ознак. По-перше, система – це сукупність елементів. По-друге, елементи поєднані один з одним зв'язками, які значно більш міцні порівняно зі зв'язками цих елементів з об'єктами навколишнього середовища. По-третє, вона характеризується організацією, яка відрізняє її від навколишнього середовища з його високою ентропією. По-четверте, для системи характерні інтегровані властивості, які не збігаються з властивостями суми елементів, а також відрізняються від властивостей окремих елементів. Важливими властивостями системи є структурність, взаємозалежність із навколишнім середовищем, ієрархічність, множинність описів [38, с. 641].

З огляду на вищевикладене, система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні – це цілісне утворення, що має внутрішню ієрархічну структуру, складові елементи якого перебувають у тісному взаємозв'язку один з одним і взаємодіють задля досягнення спільної мети. Однак, попри те, що зазначена система являє собою єдність певної сукупності елементів, орієнтованої на досягнення загальних цілей і реалізацію загальних спільних завдань, кожен із суб'єктів, який входить до складу цієї системи і становить її структурний елемент, має власний правовий статус, а отже, і певні особливості повноважень, що є однією із ключових складових цього статусу. Саме через призму правового статусу (зокрема з огляду на коло загальних і специфічних повноважень) окремих суб'єктів досліджуваної системи ми поглянем на

структуру останньої. З огляду на зазначене, вважаємо, що у складі системи нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні доцільно виокремити декілька ланок, залежно від обсягу компетенції суб'єктів, які входять до складу відповідної ланки. Групування суб'єктів досліджуваної системи з огляду на їх компетенцію дає змогу поглянути на характер, коло та обсяги тих завдань, функцій і повноважень, що здійснюються цими суб'єктами у межах контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

1. Суб'єкти загальної компетенції. Такими суб'єктами є органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію всіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи функціональної компетенції. Вони несуть відповідальність за стан справ на відповідній території (на всій території України, території АРК, області, району, міста). Тому вони здійснюють загальне керівництво й координацію діяльності органів галузевої і функціональної компетенції, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів [4, с. 74]. До суб'єктів загальної компетенції належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки й оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [4, с. 74; 72, с. 199]. Отже, для органів загальної компетенції питання контролю та нагляду у досліджуваній сфері є одним із багатьох інших напрямків діяльності, що здійснюються цими суб'єктами у межах країни в цілому чи на території її певного регіону. Органи загальної компетенції, як правило, безпосередньо не займаються реалізацією зазначеного контролю та нагляду, однак вони:

– по-перше, формують ідейну основу та правовий базис контролю і нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Одним із ключових засобів для виконання цієї роботи, що мають у своєму розпорядженні суб'єкти загальної компетенції, є нормотворчі повноваження, які дають їм змогу: а) визначати концептуальні та стратегічні

засади досліджуваного контролю та нагляду (як-то: наявні проблеми і прогалини в їх організації та здійсненні; цілі та завдання, пріоритетні напрямки і перспективи розвитку системи контролю та нагляду тощо); б) встановлювати ключові матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти його організації та здійснення, зокрема такі як: правовий статус (завдання, функції, повноваження, предмет відання) суб'єктів контролю, а також гарантії їх діяльності; принципи та пріоритети, загальні завдання, напрямки і форми здійснення контролю та нагляду;

– по-друге, визначають програми дій та заходів щодо підвищення якості й ефективності контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Слід відзначити, що органи загальної компетенції (наприклад, уряд) можуть як самостійно розробляти та затверджувати зазначені програми чи плани дій, заходів, так і погоджувати запропоновані відповідними органами влади нижчого рівня, які мають галузеву чи спеціальну компетенцію;

– по-третє, здійснюють організаційно-установчу діяльність, змістом якої є реалізація органами загальної компетенції повноважень щодо створення, ліквідації та реформування органів публічної влади нижчого рівня, а також щодо призначення та звільнення з посад певних посадових осіб (наприклад, Кабінет Міністрів України призначає голову Держлісагентства);

– по-четверте, суб'єкти загальної компетенції здійснюють координацію контрольно-наглядової діяльності органів галузевої та спеціальної компетенції, а також контролюють ефективність їх роботи;

– по-п'яте, забезпечують матеріально-фінансову основу та інші найбільш важливі гарантії діяльності органів і посадових осіб, уповноважених на здійснення контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Слід розуміти, що обсяг і межі повноважень суб'єктів загальної компетенції, а також специфіка форм їх реалізації можуть різнитися залежно

від того, про який саме орган влади йдеться. Так, для прикладу, приймати закони України, в тому числі з питань лісового господарства, має право лише Верховна Рада України; проблемами охорони, захисту, використання та відтворення лісів, у розрізі загроз і викликів, які ці проблеми створюють для Національної безпеки України, займається Президент України та Рада національної безпеки і оборони України; якщо йдеться про стратегічні питання удосконалення та розвитку досліджуваного нагляду і контролю, вирішення організаційно-управлінських завдань і функцій, то ключова роль тут відводиться Кабінету Міністрів України (уряду); на регіональному локальному (місцевому) рівні загальне управління лісовим господарством покладається на місцеві органи влади (місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування), які забезпечують реалізацією загальнодержавної політики у досліджуваній сфері, а також розробляють і запроваджують власні стратегії та програми щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів на відповідній території.

2. Суб'єкти галузевої компетенції, тобто ті, які реалізують державну політику у відповідній галузі. Під галуззю у даному випадку розуміється поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування [4, с. 74; 7, с. 42]. Представниками означеної ланки є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури й тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Державний комітет України по водному господарству тощо), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [4, с. 74]. У контексті досліджуваної проблематики одним із ключових суб'єктів виступає Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міндовкілля є головним органом у системі центральних органів

виконавчої влади, який забезпечує: формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки; формування та реалізує в межах повноважень, передбачених законом, державну політику у сфері лісового та мисливського господарства; формування державної політики: у сфері розвитку водного господарства, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, а також здійснення державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення; щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [35]. До основних завдань Міндовкілля, окрім іншого, належать: 1) забезпечення формування державної політики у сфері: охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки; раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; організації охорони та використання природно-заповідного фонду; 2) реалізація державної політики у сфері: охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки; раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного і ландшафтного різноманіття, охорони, захисту, використання та відтворення лісів, формування, збереження та використання екологічної мережі; організації охорони та використання природно-заповідного фонду; 3) забезпечення формування та в межах повноважень, передбачених законом,

реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства [35].

З метою належного виконання зазначених завдань, Міндовкілля наділяється відповідними повноваженнями, згідно яких воно (це міністерство): забезпечує нормативно-правове регулювання, а саме розробляє проекти нормативно-правових актів, видає нормативно-правові акти в межах повноважень, передбачених законом, у сфері раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного і рослинного світу, охорони, захисту, використання та відтворення лісів з питань: охорони, використання та відтворення тваринного і рослинного світу; ведення державного обліку і кадастру рослинного світу, ведення державного кадастру тваринного світу; визначення належності лісових територій до пралісів, квазіпралісів, природних лісів; погоджує рішення обласних, Київської, Севастопольської міських держадміністрацій про надання лісів у постійне користування; здійснює погодження поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок. Крім того, Міндовкілля забезпечує нормативно-правове регулювання, а саме розробляє проекти нормативно-правових актів, видає нормативно-правові акти в межах повноважень, передбачених законом, у сфері державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів з питань: організації та проведення перевірок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення; розрахунків розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушення вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, зокрема вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів, про

охорону, використання і відтворення водних біоресурсів, під час ведення мисливського господарства та здійснення полювання [35].

Також зазначений суб'єкт галузевої компетенції забезпечує нормативно-правове регулювання, а саме розробляє проекти нормативно-правових актів, видає нормативно-правові акти в межах повноважень, передбачених законом, у сфері лісового господарства з питань: розроблення та організації виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів; визначення пріоритетних напрямів та стратегії розвитку у сфері лісових відносин; умов ведення лісового господарства, якісних та кількісних показників оцінки діяльності в цій сфері; ведення лісовпорядкування; організації та проведення лісової сертифікації; визначення протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження, охорону та захист лісів, вимог щодо складення планів цих заходів; ведення Державного лісового кадастру та обліку лісів; видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів; проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених, а також здійснення контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених; визначає пріоритетні напрями та стратегії розвитку у сфері лісових відносин, розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів та бере участь у розробленні загальнодержавних, державних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; визначає зону авіаційної охорони і захисту лісів [35]. Окрім Міндовкілля, яке є одним із основних та найбільш яскравих представників галузевої компетенції у розрізі досліджуваної проблематики, питаннями контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням і відтворення лісів у тій чи іншій мірі займаються й деякі інші міністерства. В цілому ж, узагальнюючи вищевикладене, можемо говорити про те, що суб'єкти галузевої компетенції мають у своєму розпорядженні

повноваження, що пов'язані з:

- забезпеченням реалізації нормативно-правових актів з питань лісового господарства, прийнятих вищими державними органами: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Тобто суб'єкти галузевої компетенції сприяють належній реалізації положень законів і підзаконних актів суб'єктів загальної компетенції у межах галузі господарства, підвідомчої першим;

- нормативно-правовим забезпеченням досліджуваного контролю та нагляду. Здійснення суб'єктами галузевої компетенції зазначених повноважень відбувається як через підготовку проектів нормативно-правових актів для вищих органів влади, так і шляхом видання власних підзаконних актів, орієнтованих на уточнення та розвиток більш загальних положень Законів України. Підзаконні акти суб'єктів галузевої компетенції мають на меті, як правило: а) деталізацію порядку (процедури) організації та здійснення контролю і нагляду у досліджуваній сфері, а також інших, тісно пов'язаних із ними процедур (наприклад, ведення відповідних реєстрів, надання дозволів, оцінювання збитків та їх відшкодування тощо); б) вирішення внутрішньосистемних питань, тобто тих, що стосується по-перше, організації структури системи як самого суб'єкта галузевої компетенції, так і підвідомчої йому галузі, а по-друге, організації та здійснення управління механізмом контролю та нагляду;

- розробкою і впровадженням галузевих концептуальних та стратегічних засад формування і реалізації державної політики як у сфері лісового господарства в цілому, так і щодо контролю та нагляду зокрема. А також із розробкою та затвердженням програм заходів щодо удосконалення і розвитку ефективності державної політики у зазначеній сфері, в тому числі в частині здійснення контролю та нагляду;

- здійсненням загального управління механізмом контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (визначення завдань і функцій підпорядкованих суб'єктів, координація та

ресурсне забезпечення їх діяльності, контроль за ефективністю та законністю роботи цих суб'єктів тощо);

– проведенням інформаційно-античної та просвітницької роботи.

3. Суб'єкти спеціальної компетенції – це органи публічної влади, діяльність яких має в якості головного чи одного із декількох основних напрямків діяльності саме здійснення досліджуваного контролю та нагляду. Ключовими представниками цієї ланки системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні є:

1) Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство). Це суб'єкт є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства. Основними завданнями Держлісагентства є: реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства; внесення на розгляд Міністра захисту довкілля та природних ресурсів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства [118]. Ключовими повноваженнями цього суб'єкта спеціальної компетенції, які варто відмітити з урахуванням предмету представленого дослідження, є наступні: здійснення державного управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства (крім державного контролю з карантину рослин та у сфері захисту рослин); здійснення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; організація ведення лісовпорядкування та впорядкування мисливських угідь; ведення державного лісового кадастру та обліку лісів; здійснення моніторингу лісів; прийняття рішень про віднесення лісів до відповідної категорії; затвердження віку стиглості деревостанів;

організація видачі в установленому порядку спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; організація виконання заходів щодо визначення рівня радіоактивного забруднення лісів, радіаційного контролю лісової продукції, дозиметричного контролю робочих місць та доз опромінення працівників [118]. Окремо слід відмітити, що саме цей орган публічної влади, тобто Держлісагенство, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері лісового господарства та накладати відповідні адміністративні стягнення на правопорушників, зокрема ті, що передбачені статтями 68-73 Кодексу України про адміністративні правопорушення [54; 118];

2) державна лісова охорона (далі – держлісоохорона) – це державний правоохоронний орган, який діє у складі Держлісагенства, Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагенства [120]. Мета діяльності держлісоохорони, лісової охорони полягає у здійсненні правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу. Задля досягнення цієї мети держлісоохорона має виконувати такі завдання: здійснює державний контроль за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечує охорону лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу; запобігає злочинам і адміністративним правопорушенням у сфері лісового та мисливського господарства, а також використання лісових ресурсів і мисливських тварин; організація та координація заходів з охорони державного мисливського фонду [120].

Для виконання цих завдань держлісоохорона наділена рядом спеціальних повноважень, які дають їй посадовим особам: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку ліси, що перебувають

у власності чи користуванні громадян і юридичних осіб; перевіряти в установленому порядку в громадян і юридичних осіб наявність дозволів та інших документів на використання лісових ресурсів і користування лісами та на право полювання і використання ресурсів державного мисливського фонду; проводити перевірки додержання лісокористувачами, власниками лісів та користувачами мисливських угідь вимог нормативно-правових актів і нормативних документів з питань ведення лісового господарства та у галузі мисливського господарства та полювання; складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, а також у галузі мисливського господарства та полювання; зупиняти на території лісового фонду транспортні засоби та проводити огляд транспортних засобів, знарядь, добутих деревини та інших продуктів лісу, а також зупиняти на території мисливських угідь транспортні (плавучі) засоби та проводити їх огляд та огляд знарядь полювання, добутої продукції; зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю в порядку, встановленому законодавством, і використовувати спеціальні транспортні засоби з кольорографічним забарвленням, написом та емблемою; доставляти особу, яка порушила лісове законодавство або законодавство у галузі мисливського господарства та полювання, до органів Національної поліції або в органи місцевого самоврядування у разі неможливості встановлення його особи на місці вчинення правопорушення для складення протоколу про адміністративне правопорушення [120].

Крім того, Держлісоохорона має право: «вилучати в установленому законом порядку у громадян і юридичних осіб, які порушили лісове законодавство або законодавство у галузі мисливського господарства та полювання, документи на право використання лісових ресурсів та на право полювання, добуті деревину та інші продукти лісу, незаконно добуті мисливські тварини і продукцію, що з них вироблена, та знаряддя правопорушень; надсилати у відповідні державні органи матеріали про

притягнення осіб, які порушили лісове законодавство або законодавство у галузі мисливського господарства та полювання, до дисциплінарної, адміністративної і кримінальної відповідальності; проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, а також у галузі мисливського господарства та полювання; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними лісового законодавства або законодавства у галузі мисливського господарства та полювання» [120]. «Перевіряючи стан дотримання режиму законності на підвідомчих об'єктах, посадові особи Держлісоохорони 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; визначати за затвердженими таксами і методиками розмір збитків, завданих лісовому або мисливському господарству, та шкоди, заподіяної лісу внаслідок порушення законодавства у галузі мисливського господарства та полювання; анулювати дозволи або інші документи на право використання лісових ресурсів у разі порушення лісового законодавства, а також використання ресурсів державного мисливського фонду в разі порушення законодавства у галузі мисливського господарства та полювання; приймати рішення про обмеження або заборону господарської та іншої діяльності; подавати позови до суду про відшкодування втрат лісогосподарського виробництва або збитків, завданих внаслідок порушення законодавства у галузі мисливського господарства та полювання, а також повернення самовільно або тимчасово зайнятих лісових ділянок, мисливських угідь, строк користування якими закінчився; вносити пропозиції відповідним органам виконавчої влади щодо заборони відвідування лісів населенням і в'їзду до них транспортних засобів та заборони полювання у період високої пожежної небезпеки; видавати

обов'язкові для виконання приписи з питань, що належать до їх повноваження» [120].

3) Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [105]. Даний спеціальний суб'єкт виконує ряд завдань зі зміцнення режиму законності і стану правопорядку у сфері природокористування, зокрема, у контексті досліджуваної проблематики, слід відмітити наступні: реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо охорони, захисту, використання і відтворення лісів [105].

Відповідно до зазначених завдань, що покладені на Держекоінспекцію, остання «здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів, зокрема щодо: пошкодження дерев і чагарників, знищення або пошкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розплідниках і на плантаціях, природного підросту та самосіву на землях, призначених під відновлення лісу, законності вирубування; повноти та законності здійснених

заходів щодо відтворення лісів, зокрема цінними та рідкісними породами дерев, породами, притаманними відповідному регіону, та повноти заходів з догляду за лісовими культурами на землях, призначених під відновлення лісу; раціонального та невиснажливого використання лісових ресурсів; добування продуктів лісу та використання лісових ресурсів; здійснення комплексу необхідних заходів захисту для забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу, застосування пестицидів і агрохімікатів у лісовому господарстві та лісах; використання полезахисних лісосмуг, водоохоронних і захисних лісових насаджень; заготівлі деревини в порядку рубок головного користування та здійснення лісогосподарських заходів; експлуатації нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, транспортних шляхів, магістральних трубопроводів, комунальних та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає шкідливому впливу на стан і відтворення лісів; збереження корисної для лісу фауни» [105].

З викладеного видно, що саме органи спеціальної компетенції володіють найбільшим обсягом повноважень, які стосуються безпосередньо нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, що є цілком зрозумілим, враховуючи той факт, що саме представники цієї ланки досліджуваної системи суб'єктів є, так би мовити, найбільш наближеними до об'єкту нагляду та контролю, і саме вони вживають конкретні заходи щодо: моніторингу і перевірки стану цього об'єкта; виявлення та усунення наявних у ньому проблем і відхилень; протидії протиправній активності у сфері лісового господарства, в тому числі у вигляді притягнення до адміністративної відповідальності.

Слід відмітити, що попри певну схожість завдань, функцій і повноважень Держлісагенства та Держекоінспекції в частині нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, вони все ж таки мають певні суттєві відмінності, обумовлені перш за все тією місією, яка покладається на цих суб'єктів. Так, Держлісагенство є

тим органом публічної влади, який опікується питаннями лісового господарства переважно з позицій економічної ефективності, тобто ліс у даному випадку розглядається як економічний ресурс, який має використовуватися доцільно і раціонально. З огляду на зазначене, оцінюючи стан ефективності та законності діяльності суб'єктів у сфері лісового господарства, Держлісагенство виходить перш за все із того, чи не створюють відповідні дії або бездіяльність суб'єктів загрози одному із важливих економічних ресурсів України – її лісам, і чи є усі необхідні дозвільні документи у суб'єкта, який здійснює діяльність у сфері лісового господарства (формальний бік такої діяльності). У свою чергу Держекоінспекція, реалізуючи відповідні контрольно-наглядові повноваження виходить із того, що ліс є унікальним об'єктом екосистеми нашої країни, збереження та відтворення якого є важливими і необхідними не лише з точки зору його економічної цінності, але й тому, що ліс по-перше, є потужним джерелом екологічних послуг (екопослуг), що мають соціальне, наукове та культурне значення, по-друге, є природним інструментом регулювання і впливу на ряд інших явищ природи як то: ерозія ґрунтів, якість повітря, водний режим тощо. Враховуючи це, є цілком справедливим, що Держекоінспекція здійснює нагляд за станом дотримання законодавчих вимог щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів посадовими особами Держлісагенства та державної лісової охорони під час виконання своїх завдань і повноважень.

З огляду на зазначене, можемо дійти висновку, що кожен із цих суб'єктів має свій предмет відання, однак на практиці виявляється, що розмежування повноважень Держлісагенства та Держекоінспекції має ряд проблем, що призводить до дублювання відповідних контрольно-наглядових заходів, надмірного владного тиску на суб'єктів, щодо яких здійснюються ці заходи, появи та процвітання корупційних схем. Більш детально проблематику системи суб'єктів досліджуваного нагляду та контролю, зокрема питання її оптимізації та покращення взаємодії між суб'єктами, що

входять до складу цієї системи, нами будуть окремо розглянуті в одному із наступних підрозділів представленого дослідження.

Поряд із вищенаведеними представниками публічної влади важливий внесок у роботу зі здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні роблять громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища та громадські природоохоронні організації, діяльність яких гарантується Лісовим кодексом України [77] та Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII [130]. Громадські природоохоронні організації у сфері лісових відносин, згідно чинного законодавства, мають право: 1) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів; 2) вільного доступу до інформації про стан лісів та ведення господарства в них; 3) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони та відтворення лісів; 4) вносити пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства та внесення змін до них; 5) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом інформації про стан лісів або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення [77]. Що ж стосується вищезгаданого громадського інспектора, то ним може бути громадянин України, що досяг 18 років, має досвід природоохоронної роботи та пройшли співбесіду в органах Держекоінспекції. Незважаючи на те, що така діяльність здійснюється на громадських засадах, інспектори мають ряд владних повноважень, що підтверджуються їх посвідченнями, які видаються Держекоінспекцією згідно зразка визначеного Міндовкілля України [117].

До кола повноважень, які має у своєму розпорядженні громадський інспектор, зокрема, належать такі: спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування,

брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів; за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (наприклад, Знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (стаття 65-1 КпАП), Порушення вимог пожежної безпеки в лісах (стаття 77 КпАП), Самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків (стаття 77-1 КпАП) [54]), і «подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності; доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення; перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів; проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для попередження і розкриття порушень законодавства в галузі охорони, навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів; брати участь у підготовці для передачі до судових органів матеріалів про відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та виступати в ролі свідків; роз'яснювати громадянам вимоги

природоохоронного законодавства та їх екологічні права; брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу»; одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації» [117].

З викладеного видно, що громадський інспектор з охорони навколишнього природного середовища (довкілля) наділений цілим рядом владних повноважень, що дозволяють їм як у співпраці із відповідними органами публічної влади, так і самостійно проводити контрольно-наглядові та правоохоронні (зокрема превентивні) заходи, спрямовані на перевірку і оцінку стану дотримання режиму законності підконтрольними суб'єктами у сфері охорони довкілля в цілому та охорони, захисту, використання та відтворення лісів зокрема. Важливо відмітити, що громадські інспектори уповноважені не лише на проведення звичайних перевірок, але й на виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечення фіксації обставин їх вчинення та притягнення винних осіб до відповідальності [61].

Резюмуючи вищевикладене, можемо говорити про те, що на сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, до якої залучені і вищі державні органи, і центральні органи виконавчої влади, і місцеві органи влади, і громадськість. Кожен із суб'єктів цієї системи має свої завдання і повноваження, що відповідають його суспільній місії та функціональному призначенню: одні створюють правове підґрунтя, інші формують і запроваджують концептуальні та стратегічні засади державної політики у сфері лісового господарства та охорони довкілля, треті забезпечують безпекове середовище, четверті займають правозастосовною та організаційно-управлінською роботою тощо. Однак така розгалуженість зазначеної системи призводить до появи дублювання повноважень, сприяє

бюрократизації та появи корупційних схем, особливо на рівні органів і служб спеціальної компетенції, які безпосередньо і реалізують заходи нагляду та контролю [61].

2.4. Адміністративні процедури здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні

Здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні являє собою активну діяльність, пов'язану із застосуванням владних повноважень та певним втручанням у роботу інших осіб, і тому вкрай важливо, щоб вона відбувалася виключно у порядку, який чітко визначений у чинному законодавстві, задля того, щоб не допустити владних зловживань і свавілля з боку суб'єктів, які здійснюють цей нагляд і контроль. З огляду на зазначене особливу увагу у контексті досліджуваної проблематики слід приділити питанням процедур. У цьому контексті варто відмітити думку К. В. Николини, яка справедливо відмічає, що у правовій державі беззаперечно важлива роль належить процедурі як гарантії ефективного процесу правоутворення, правореалізації, а також захисту прав і свобод громадян. Правовий режим, підкреслює дослідниця, в державі має, насамперед, визначатися технологією реалізації юридичних приписів. Найважливіше визначитись не в тому, що потрібно робити, а в тому яким чином це робити [93, с. 44]. Саме тому, наголошує К. В. Николина, традиційно процедурно-процесуальний порядок створення чи реалізації права сприймається суспільством як своєрідна гарантія уникнення сваволі держави, засіб забезпечення режиму законності та демократизму [93, с. 44]. А. М. Слюсар та І. В. Колосов також акцентують увагу на тому, що процедура – один із соціальних регуляторів. Вона відіграє важливу роль не лише в регулюванні поведінки окремих суб'єктів, а й у забезпеченні дотримання принципів права, ефективної реалізації правових

норм та захисті прав особи. Закон без процедури його здійснення, зауважують науковці, призводить до вседозволеності влади, а громадянинові не гарантує захищеності. Відповідно, держава не може стати правовою за наявності винятків із правил та за відсутності процедур. Отже, підсумовують дослідники, процедурно-правові приписи – це гарантія правопорядку та законності [158, с. 144].

Зазначене досить переконливо свідчить про місце та роль процедури у демократичній, правовій державі. Однак перед тим як розглянути конкретні процедури здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, доцільно з'ясувати, що являє собою процедура як така. Слово «процедура» (від лат. «procedo» – проходжу, просуваю) у словниковій літературі тлумачиться як: офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь (наприклад, справи); певна послідовна справа, порядок, обряд [21, с. 1179; 152, с. 470]. Термін «процедура» має широку сферу застосування, зокрема він активно використовується у галузі публічного управління та правовій сфері. У доктринальній та навчальній літературі, фахових виданнях дослідники наводять багато різних точок зору щодо визначення поняття, основних ознак та розуміння сутності процедури. Так, для прикладу, Г. В. Логвінов визначає процедури у державному управлінні, як офіційно встановлений порядок дій під час обговорення того чи іншого питання, проблеми, проекту, закону тощо; 2) встановлений спосіб здійснення діяльності або процесу поняття процедури в державному управлінні відображає порядок підготовки, розгляду, обговорення, виконання ряду операцій у процесі управління, вказівки (регламенти) стосовно порядку виконання окремої роботи (робіт) в апараті управління [38, с. 603]. Вищезгадана К. В. Николина, досліджуючи проблематику визначення поняття та ознак юридичної процедури, розтлумачила останню як різновид соціальної процедури, регламентується відповідними процедурними нормами права, має офіційний правовий характер, складається із певної послідовності дій суб'єктів юридичної

процедури, в результаті чого досягається певний результату вигляді зміни правової дійсності [92, с. 5]. Сутнісний зміст цього різновиду соціальної процедури дослідниця розкриває у таких положеннях: юридична процедура – це явище, що має категоріальний характер та розглядається як самостійна юридична категорія (категоріальна сутність); юридична процедура характеризується наявністю самостійних ознак (феноменологічна сутність); юридична процедура є елементом соціальних процедур та реалізується у сфері права, а також складається із системи послідовних дій відповідних суб'єктів (системна сутність); юридична процедура має власне призначення, що пов'язане із здійсненням повноважень суб'єктами владарювання, а також із реалізацією прав і законних інтересів, виконання юридичних обов'язків (функціональна сутність); юридична процедура має власну цінність, що пов'язана із забезпеченням формування права та його поширення на суспільні відносини (аксіологічна сутність); юридична процедура є самостійним інститутом, що включає в себе такі взаємопов'язані елементи як: суб'єкт юридичної процедури, об'єкт юридичної процедури, результат юридичної процедури (інституційна сутність); юридична процедура становить об'єкт наукового юридичного дослідження щодо якого формується система наукових знань про закономірності його зародження, виникнення, розвитку та вдосконалення (гносеологічна сутність) [92, с. 5].

На думку Р. С. Алімова, правовою (або юридичною) процедурою є система правових відносин, що складаються в певній послідовності, направлених на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), запобігання правопорушенням, також в інших, правових наслідках [7, с. 19]. З позиції О.О. Середи правова процедура являє собою нормативно врегульовану послідовності дій, пов'язаних цільовим напрямком, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у певні строки, а результати здійснення дій мають юридичну фіксацію [147, с. 21].

Отже, з огляду на вищевикладене, можемо дійти висновку, що процедура – це певна послідовність дій, що визначена нормами права або іншими засобами соціального регулювання (норми-звичаї, корпоративні норми тощо), що встановлюється задля реалізації реалізується того чи іншого процесу або етапу, стадії, що виражає зміст відповідної технології [25, с. 166]. Мета встановлення процедури може бути різною, як то дотримання певної традиції, забезпечення найбільш ефективного досягнення певного результату, забезпечення безпеки якогось процесу. Якщо говорити про сферу права, то процедура покликана забезпечити зрозумілість і чітку визначеність послідовності вчинення юридично значущих дій, не допустити зловживань і свавілля з боку суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Встановлення процедур є необхідною умовою зміцнення режиму законності та стану правопорядку, особливо у сфері владовідносин, саме тому особлива роль дослідниками приділяється вивченню проблематики адміністративних процедур, які супроводжують реалізацію цілого спектру суспільних відносин і діяльності за участю суб'єктів публічної влади. Під адміністративною процедурою, на думку С. Г. Брателя, слід розуміти процедурно-процесуальну форму, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами, що визначають порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури та дії інших її учасників [19, с. 102]. З точки зору В.В. Галунька та ряду інших дослідників під адміністративною процедурою доцільно розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта [6, с. 232]. А.М. Луцик, у своїх працях веде мову про адміністративну процедуру як про правову категорію, яка відображає порядок розгляду і розв'язання органами публічної влади індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [81, с. 14]. З позиції Н. Л. Губерської

адміністративна процедура являє собою нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосування заходів примусу [33, с. 24]. На думку Н.В. Галіциної, адміністративною процедурою є встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в сфері публічного управління [25, с. 174; 64, с. 37]. І. В. Бойко адміністративну процедуру визначає як структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів (у тому числі й укладення адміністративно-правових договорів), спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [14, с. 117]. О. М. Буханевич у своїх дослідженнях зазначає, що встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів – це адміністративна процедура [20, с. 128]. Схожу точку зору висловлює й Ю. Ю. Басова, яка вважає, що адміністративною процедурою є встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [12, с. 123]. В. П. Тимошук визначає адміністративну процедуру як офіційно встановлений порядок розгляду та вирішення органами публічної адміністрації справ фізичних та юридичних осіб, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладання адміністративного договору [165]. І. В. Юрійчук у своїй статті, присвяченій аналізу поняття адміністративної процедури, визначив останню нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та

захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [188, с. 154]. О. В. Левченко тлумачить адміністративну процедуру як встановлену законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [75, с. 110]. Т. Н. Мотрук, аналізуючи поняття адміністративної процедури та її зв'язок із адміністративним процесом, доходить висновку, що змістом поняття «адміністративна процедура» є власне встановлений порядок діяльності органів публічної адміністрації з розгляду індивідуально-конкретних справ [86, с. 188].

З викладеного видно, що у юридичній літературі наводиться ціла низка визначень поняття «адміністративна процедура», втім більшість із сучасних дослідників-адміністративістів, як справедливо підкреслює В. Б. Авер'янов, виходять із того, що під зазначеною процедурою слід розуміти множини послідовно здійснюваних дій, спрямованих на розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ і прийняття індивідуальних адміністративних актів. Із таких дій, зазначає науковець, складаються адміністративні провадження [1, с. 10]. В. Б. Авер'янов наголошує, що адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне, зауважує дослідник, – вони покликані забезпечити необхідну послідовність в реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів виконавчої влади. Крім того, принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично як би «вирівнюються» правові позиції суб'єктів владних повноважень та людини – на противагу відносинам так званої субординації, в яких, за звичай, перебувають суб'єкти управлінських відносин [1, с. 10].

Слід відмітити, що на сьогодні існує й офіційне визначення поняття адміністративної процедури, зокрема у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX наведене досить лаконічне визначення вказаної процедури, а саме визначений законом порядок розгляду та вирішення справи [110]. Під адміністративною справою у вказаному законі розуміється справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом. Також у цьому ж законі визначено поняття адміністративного провадження, що являє собою сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [110].

Отже, з огляду на вищевикладені дослідницькі позиції щодо визначення поняття та призначення адміністративної процедури, можемо дійти висновку, що у контексті нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні під адміністративною процедурою слід розуміти закріплений у законодавстві порядок здійснення повноважними суб'єктами юридично значущих дій і прийняття відповідних рішень щодо перевірки та оцінки відповідності діяльності підконтрольних суб'єктів вимогам чинного законодавства у сфері охорони і захисту, використання та відтворення лісів, а також щодо застосування до таких суб'єктів певних заходів реагування у разі потреби. Процедура, справедливо відмічає І. В. Бойко, – це стандарт діяльності публічної адміністрації з вирішення справ щодо приватної особи шляхом прийняття актів, якими таким особам надаються права або на них покладаються обов'язки, а також у деяких випадках і виконання таких актів [15, с. 234]. Підтримуючи позицію, В. Б. Авер'янова та І. В. Бойко наголошують, що адміністративні процедури, здатні підвищувати ефективність управлінської діяльності, сприяти чіткому

виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне – адміністративні процедури забезпечують суворий правовий режим дотримання прав і свобод громадян і є дієвим засобом захисту проти суб'єктивізму й свавілля з боку службовців органів виконавчої влади. Невипадково в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені дуже детальній регламентації таких процедур. Причому подібні закони в цих державах – це серцевина адміністративного законодавства. Вони визначають рівень демократії в державному управлінні [2, с. 79; 14, с. 114]. В. Б. Авер'янов акцентує увагу на тому, що саме запровадження уніфікованих процедур має істотно підвищити рівень гарантованості прав і законних інтересів громадян та інших приватних осіб від порушень і свавілля з боку органів влади. Наявність єдиних правил адміністративної процедури, по-перше, забезпечує рівність усіх її учасників перед законом, оскільки до всіх однорідних справ застосовується однакова процедура. І, по-друге, чітке законодавче визначення адміністративної процедури є необхідною умовою здійснення ефективного контролю (насамперед судового) за прозорістю і законністю діяльності органів влади [1, с. 13].

З огляду на вищезазначене, можемо дійти висновку, що значення адміністративної процедури у розрізі досліджуваного нагляду та контролю полягає у тому, що:

а) процедура посилює гарантії захищеності прав і законних інтересів осіб, щодо діяльності яких здійснюються досліджуваний нагляд і контроль, а також гарантії законності реалізації повноважними суб'єктами своїх владних повноважень, оскільки:

– по-перше, застосування цих повноважень відбувається не лише за наявності відповідних підстав, але й виключно у встановленому порядку, порушення якого є підставою для оскарження законності контрольно-наглядових заходів і прийнятих в наслідок їх проведення рішень;

– по-друге, вона (тобто процедура) забезпечує уніфікацію, прозорість та зрозумілість механізму втручання у діяльність підконтрольних суб'єктів;

– по-третє, зменшує вірогідність виникнення конфліктних ситуацій між сторона відносин контролю та нагляду;

б) процедура покликана підвищити доцільність, ефективність та раціональність рішень і дій суб'єктів нагляду та (або) контролю під час вирішення питань щодо необхідності здійснення відповідних заходів нагляду та контролю, підготовки їх проведення, безпосередньої реалізації цих заходів і вжиття заходів за наслідками їх проведення.

Обґрунтовуючи важливість адміністративної процедури у механізмі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, доцільно привести точку зору, висловлену І. В. Бойко, згідно якої впровадження в механізм взаємодії публічної адміністрації з приватною особою чітких та зрозумілих процедур має посприяти переорієнтації діяльності публічних службовців на мету служіння особі та реально забезпечити належне вирішення адміністративних справи в такий спосіб, щоб упередити виникнення конфліктної ситуації та надмірного навантаження на судову систему. Для цього, наголошує І. В. Бойко, необхідні, по-перше, детальні правила прийняття адміністративних актів, згідно яких учасники справи будуть вислухані, особі гарантується можливість ознайомитися зі матеріалами справи, скористатися у спрощеній формі можливістю представництва у справі, адміністративний орган належно обґрунтує прийняте рішення та вкаже, як його можна оскаржити; по-друге, дієва процедура адміністративного оскарження, яка в багатьох випадках є економічною та розумною у часі. Дослідник цілком справедливо акцентує увагу на тому, що існування в законодавчому полі загального закону про адміністративну процедуру має неабияке значення для правозастосування, оскільки, по-перше, спрощує для приватної особи можливість ознайомлення з приписами законодавчих актів, що регламентують перебіг її відносин із адміністрацією (адже вони вміщені в одному акті і підходять для застосування в різних сферах), по-друге, й для адміністративного органу дотримання принципів і правил загального характеру із урахуванням

особливостей (якщо такі є) у спеціальних законах вбачається гарантією від конфліктів і порушень прав осіб, а отже, й унеможливлення свавілля. Через адміністративну процедуру здійснюється реальне втілення принципів належного адміністрування. Адміністративна процедура спрямована на покращення раціональності публічного адміністрування, в тому числі шляхом втілення принципів належного (доброго) урядування та адміністрування в практику прийняття індивідуальних рішень. Адміністративна процедура є інструментом для створення та реалізації державної політики [15, с. 234].

Для більш глибокого розуміння ролі адміністративних процедур у здійсненні нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в нашій державі, розглянемо деякі їх різновиди та зміст цих процедур.

1. Контрольна процедура на етапі отримання довірливих документів. Документ дозвільного характеру – це дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [115]. У сфері лісового господарства таким документом дозвільного характеру є дозвіл на використання лісових ресурсів. При цьому слід відзначити, що згідно чинного законодавства громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо,

крім випадків, передбачених цим Лісовим кодексом та іншими законодавчими актами України. Однак спеціальне використання лісових ресурсів на виділеній лісовій ділянці проводиться за спеціальним дозволом – лісорубний квиток або лісовий квиток, що видається безоплатно [77]. Лісорубний або лісовий квиток є основним документом, на підставі якого: здійснюється спеціальне використання лісових ресурсів; ведеться облік дозволених до відпуску запасів деревини та інших продуктів лісу, встановлюються строки здійснення лісових користувань та вивезення заготовленої продукції, строки і способи очищення лісосік від порубкових решток, а також облік природного поновлення лісу, що підлягає збереженню; ведеться облік плати, нарахованої за використання лісових ресурсів [111]. Порядок (тобто процедура) видання зазначеного дозволу регламентується Постановою Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 р. № 76. В цілому само по собі порядок видачі дозволу (дозволів) на використання лісових ресурсів – це самостійна дозвільна процедура, тобто вона на має суто контрольного або наглядового характеру, втім під час її реалізації суб'єкт видачі дозвільного документа здійснює і певні заходи перевірки, які ми можемо охарактеризувати як первинний контроль. Адже перед тим як видати відповідний дозвіл на використання лісових ресурсів, компетентний суб'єкт (орган публічної влади, посадова особа) перевіряє документи, які подаються суб'єктом, що має намір отримати вказаний дозвіл, а отже, таким чином встановлює відповідність цього суб'єкта та його дій (які вже вчиняються чи плануються у майбутньому) у сфері лісового господарства формальним вимогам чинного законодавства. Встановлення процедури отримання дозволів з одного боку попереджає неконтрольоване використання лісових ресурсів суб'єктами, а з іншого – визначає чіткий набір і послідовність дій, які вимагаються від суб'єктів, що мають намір отримати дозвіл, та повноваженого органу (посадової особи), який розглядає та вирішує питання про надання дозволу. До специфічних властивостей цієї процедури

досліджуваного контролю слід віднести також те, що її ініціатором виступає суб'єкт звернення, тобто той, по відношенню до кого власне досліджуваний контроль і здійснюється.

2. Процедури втручального характеру, які і мають суто контрольний характер. Процедури цього різновиду ініціюють або безпосередньо суб'єкти контролю, або інші зацікавлені суб'єкти. Втручальна адміністративна процедура може передбачати проведення контрольних заходів як щодо приватних суб'єктів, так і по відношенню до представників публічної влади. Загальні засади організації та здійснення державного нагляду та контролю закріплені у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. № 877-V [128]. Цей Закон визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [128]. Ключовими принципами, на яких ґрунтуються процедури нагляду та контролю є наступні: «пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду

(контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання; невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади; презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю); орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності; недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій; здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності» [128].

У середині цього різновиду контрольно-наглядових процедур у досліджуваній сфері можемо виокремити декілька її підвидів залежно від таких критеріїв:

а) залежно від часу проведення:

– планові процедури. Контрольно-наглядові заходи, що здійснюються у межах цієї процедури, проводяться відповідно до річних планів, що затверджуються органом державного нагляду (контролю) не пізніше 1 грудня

року, що передує плановому. Внесення змін до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) не допускається, крім випадків зміни найменування суб'єкта господарювання та виправлення технічних помилок. Плановим періодом вважається рік, який обчислюється з 1 січня по 31 грудня планового року. Плани здійснення заходів державного нагляду (контролю) на наступний плановий період повинні містити дати початку кожного планового заходу державного нагляду (контролю) та строки їх здійснення. Протягом планового періоду здійснення більш як одного планового заходу державного нагляду (контролю) щодо одного суб'єкта господарювання одним і тим самим органом державного нагляду (контролю) не допускається. За наявності у суб'єкта господарювання відокремлених підрозділів планові заходи державного нагляду (контролю) щодо такого суб'єкта господарювання можуть здійснюватися одночасно в усіх відокремлених підрозділах протягом строку здійснення одного планового заходу [128]. Поряд із загальним порядком здійснення планового контролю, спеціальними законодавчими актами можуть передбачатися певні особливості та специфічні аспекти проведення процедур контрольно-наглядового характеру у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією» від 06 березня 2019 р. № 182 [116]. У цьому нормативно-правовому акті окрім іншого визначені ризики, що впливають на періодичність планових заходів контролю. Так, до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів

Держекоінспекцією, належать: «1) провадження господарської діяльності з додержанням екологічних вимог; 2) категорія видів планової діяльності та об'єктів, що можуть мати значний вплив на довкілля; 3) види порушень вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, виявлених за результатами заходів державного нагляду (контролю), проведених протягом останніх п'яти років, що передують плановому періоду; 4) кількість порушень вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, виявлених за результатами заходів державного нагляду (контролю), проведених протягом останніх п'яти років, що передують плановому періоду; 5) кількість позапланових заходів державного нагляду (контролю), проведених щодо суб'єкта господарювання протягом останніх п'яти років, що передують плановому періоду, з підстав, передбачених абзацами третім, сьомим, дев'ятим частини першої статті 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; 6) кількість випадків недопущення суб'єктом господарювання посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до проведення заходів державного нагляду (контролю) (крім випадків, передбачених статтею 10 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності») у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів протягом останніх п'яти років, що передують плановому періоду» [116];

– позапланові процедури, які реалізуються на наявності однієї чи декількох із закріплених у законодавстві підстав. Так, відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» підставами для здійснення позапланових заходів є: «подання суб'єктом господарювання письмової заяви до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням; виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених суб'єктом господарювання у документі обов'язкової

звітності, крім випадків, коли суб'єкт господарювання протягом місяця з дня первинного подання повторно подав такий документ з уточненими достовірними даними або якщо недостовірність даних є результатом очевидної описки чи арифметичної помилки, яка не впливає на зміст поданої звітності. У разі виявлення органом державного нагляду (контролю) помилки у документі обов'язкової звітності він упродовж десяти робочих днів зобов'язаний повідомити суб'єкта господарювання про необхідність її виправлення у строк до п'яти робочих днів з дня отримання повідомлення. Невиправлення помилки у встановлений строк є підставою для проведення позапланового заходу; перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю); звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави, з додаванням документів чи їх копій, що підтверджують такі порушення (за наявності). Позаплановий захід у такому разі здійснюється територіальним органом державного нагляду (контролю) за наявності погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу; неподання суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності за два звітні періоди підряд без поважних причин або без надання письмових пояснень про причини, що перешкоджали поданню таких документів; доручення Прем'єр-міністра України про перевірку суб'єктів господарювання у відповідній сфері у зв'язку з виявленими системними порушеннями та/або настанням події, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання,

що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання; звернення посадових осіб органів місцевого самоврядування про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства у випадках, коли право на подання такого звернення передбачено законом» [128];

б) залежно від об'єкту контрольно-наглядової діяльності:

– процедури нагляду і контролю за дотриманням законодавства у сфері лісовпорядкування, яке здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення лісовпорядкування» від 07 лютого 2023 р. № 112. Лісовпорядкування включає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної організації та науково обґрунтованого ведення лісового господарства, охорони, захисту, раціонального використання, підвищення екологічного та ресурсного потенціалу лісів, культури ведення лісового господарства, отримання достовірної і всебічної інформації про лісовий фонд України. Лісовпорядкування передбачає: «1) відновлення у встановленому порядку меж території лісового фонду України і визначення внутрігосподарської організації; 2) виконання відповідних топографо-геодезичних робіт і спеціального картографування лісів, виготовлення планово-картографічних матеріалів; 3) визначення породного та вікового складу деревостанів, їх стану, якісних і кількісних характеристик лісових ресурсів; 4) виявлення деревостанів, що потребують рубок, з метою поліпшення якісного складу лісів; 5) обґрунтування поділу лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій; 6) обчислення розрахункової лісосіки, обсягів використання інших видів лісових ресурсів; 7) визначення обсягів робіт щодо відновлення лісів і лісорозведення, охорони лісів від пожеж, інших лісогосподарських заходів, а також порядку і способів їх проведення; 8) ландшафтні, ґрунтові, лісотипологічні, лісобіологічні та інші обстеження і дослідження лісових природних комплексів; 9) виявлення пралісів, квазіпралісів, природних лісів, типових та унікальних природних комплексів, місць зростання та оселення рідкісних та таких, що перебувають під загрозою

зникнення видів тваринного і рослинного світу і підлягають заповіданню, включенню до екологічної мережі; 10) упорядкування мисливських угідь; 11) забезпечення первинного обліку лісів і державного лісового кадастру; 12) проведення науково-дослідних робіт з метою забезпечення науково обґрунтованого використання лісових ресурсів, охорони, захисту та відтворення лісів; 13) складання проектів організації і розвитку лісового господарства та здійснення авторського нагляду за їх виконанням; 14) участь у розробленні програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 16) інші лісовпорядні дії» [77].

Контроль за дотриманням вимог вищезгаданого Порядку та рішень лісовпорядних та технічних нарад здійснюють Держлісагентство та його територіальні органи, державна лісовпорядна організація, а також постійні лісокористувачі (власники лісів) з метою забезпечення належної якості виконаних робіт та матеріалів лісовпорядкування. Контролю підлягає весь комплекс робіт, що виконуються під час здійснення лісовпорядкування. Також цим нормативно-правовим актом передбачений авторський нагляд за виконанням проектів організації і розвитку лісового господарства та впровадженням матеріалів лісовпорядкування здійснюється з метою встановлення стану виконання заходів, передбачених проектами організації і розвитку лісового господарства, оперативного усунення виявлених недоліків. Авторський нагляд здійснюється у постійних лісокористувачів (власників лісів), у яких з часу здійснення базового лісовпорядкування пройшло чотири – шість років [121];

– процедури контролю за дотриманням законодавства про охорону і захист лісів. Механізм організації цієї охорони і захисту врегульований Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації охорони і захисту лісів» від 20 травня 2022 р. № 612. Адміністративні процедури цього різновиду опосередковують діяльність повноважених суб'єктів нагляду і контролю спрямовану на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого

шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб;

– процедури контролю та нагляду за дотриманням законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

в) залежно від суб'єкта здійснення контрольно-наглядової діяльності адміністративні процедури можна розподілити на ті, що:

- реалізуються Держліагенством;
- Держекоінспекцією;
- представниками громадянського суспільства.

Слід відзначити, що кожен із зазначених різновидів адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має внутрішню структуру (будову), а саме:

1) відкриття провадження, яке відбуваються шляхом прийняття повноваженим суб'єктом відповідного процедурного рішення про початок певної процедури. Ініціювати початок адміністративної процедури нагляду та контролю у досліджуваній сфері може як суб'єкт публічної влади, так і представник (представники) громадськості. На цьому етапі адміністративної процедури суб'єктами контрольно-наглядової діяльності здійснюються заходи щодо: планування проведення перевірки (інспектування, патрулювання тощо), яке передбачає визначення; цілей, об'єкту та предмету перевірки, форми та методи її проведення, безпосередніх виконавців та розподіл між ними завдань тощо;

2) безпосереднє проведення контрольно-наглядових заходів. На даній стадії адміністративної процедури суб'єкти нагляду і контролю здійснюють збір та оцінку інформації про стан об'єкта та предмету контролю, про вплив поведінки (дій чи бездіяльності) суб'єкта на їх стан, про наявні відхилення та прямі порушення вимог законності у діях чи бездіяльності суб'єктів у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

3) вирішення справи та прийняття рішення за результатами проведення

контрольно-наглядових заходів. На даній стадії адміністративної процедури суб'єкти контролю і нагляду на підставі проведення відповідної аналітичної роботи формулюють висновки про стан законності у досліджуваній сфері та приймає відповідне рішення – акт про результати перевірки. Цей документ повинен містити такі відомості: дату складення акта; тип заходу (плановий або позаплановий); форма заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо); предмет державного нагляду (контролю); найменування органу державного нагляду (контролю), а також посаду, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід; найменування юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи – підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід [128]. Щодо результатів самої перевірки, то у акті зазначається стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання – детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства. У разі створення суб'єктом господарювання перешкод органу державного нагляду (контролю) чи його посадовим особам при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) в акті обов'язково зазначається опис дій чи бездіяльності, що призвели до створення таких перешкод, з посиланням на відповідні норми закону. Слід відмітити, що якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями. Зауваження суб'єкта господарювання щодо здійснення державного нагляду (контролю) є невід'ємною частиною акта органу державного нагляду (контролю). У разі відмови суб'єкта господарювання підписати акт посадова особа органу державного нагляду (контролю) вносить до такого акта відповідний запис [128]. У випадку наявності у діях суб'єктів, щодо яких здійснюються контроль, порушень, посадова особа контролюючого органу складають акт про усунення правопорушення, який також може бути оскаржений. Також за результатами перевірки може бути прийняте рішення про передання матеріалів перевірки іншим компетентним органам виконавчої влади, які мають право відповідно до чинного законодавства прийняти рішення про

реалізацію цих матеріалів і застосувати необхідні заходи реагування [84, с. 67].

4) виконання, прийнятого за результатами перевірки, рішення.

5) процедура проведення вторинної перевірки щодо стану (своєчасності, повноти та якості) виконання приписів контролюючих органів, винесених за результатами первинного (планового чи позапланового) контролю.

Окрім вищезазначеного, слід також відзначити, що адміністративні відіграють важливу роль у врегулюванні порядку оскарження рішень контролюючих органів за результатами проведення контрольно-наглядових заходів. Однак дана процедура має факультативний (необов'язковий) характер і може бути реалізована як у адміністративному, так і судовому порядку [60].

Підсумовуючи вищевикладене, можемо стверджувати, що адміністративні процедури є надзвичайно важливим і неодмінним інструментом забезпечення законності та ефективності здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Встановлення таких процедур сприяє належній реалізації принципів законності, правової визначеності, прозорості та доцільності у діяльності суб'єктів контролю, а також зміцненню гарантій захищеності прав і законних інтересів осіб, які з тією чи іншою метою використовують лісові ресурси, від свавілля та зловживань з боку представників публічної влади й інших суб'єктів, уповноважених на здійснення контрольно-наглядової діяльності у цій сфері [60].

Висновки до Розділу 2

Відзначено, що мета – це кінцевий, бажаний результат, якого прагнуть досягти спеціально уповноважені суб'єкти в процесі здійснення своєї

діяльності у сфері нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Аргументовано, мета здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має подвійний характер, адже: по-перше, полягає у забезпеченні сталого та ефективного управління лісовими ресурсами, а також у збереженні екологічної цілісності лісових екосистем; по-друге, спрямована на забезпечення законності в діяльності суб'єктів, які мають право на тимчасове чи постійне користування лісовими ресурсами.

До завдань нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні віднесено: перевірка та оцінка діяльності суб'єктів використання лісових ресурсів; забезпечення дотримання режиму законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; виявлення та припинення порушень лісового законодавства; притягнення осіб, що вчинили правопорушення у сфері використання лісових ресурсів, до юридичної відповідальності; попередження та припинення незаконної рубки лісів, браконьєрства та будь-яких інших негативних впливів на стан лісів; забезпечення сталого та відповідального використання лісових ресурсів; підтримка та збільшення площ лісових насаджень; забезпечення прозорості та участі громадськості в управлінні лісами; гарантувати безпеку та біорізноманіття лісових екосистем.

Підкреслено, що забезпечення дотримання режиму законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів є критичним елементом ефективного управління лісовими ресурсами. Це передбачає не лише виконання відповідних законів і нормативів, але й забезпечення сталого використання лісових екосистем. Ключовим аспектом є дотримання лісового законодавства. Зазначене включає в себе виконання всіх встановлених норм та правил, які стосуються господарської та екологічної діяльності у лісах. Саме тому, важливо постійно перевіряти та адаптувати законодавство, враховуючи зміни у соціально-економічному та екологічному середовищі.

Наголошено, що виявлення та припинення порушень лісового

законодавства має вирішальне значення для забезпечення правопорядку та стабільності в галузі лісового господарства. Цей процес відіграє важливу роль у захисті прав та інтересів всіх зацікавлених сторін, включаючи екологічні, економічні та соціальні аспекти. Перш за все, виявлення та припинення порушень лісового законодавства сприяє збереженню природних ресурсів та екосистем. Законодавчі норми в цій сфері призначені забезпечити раціональне використання лісів та запобігання їхньої несанкціонованої експлуатації. Це також важливо для збереження біорізноманіття, здоров'я лісових масивів та забезпечення сталого лісокористування. Крім того, правильне виконання лісового законодавства сприяє підтримці екологічної стійкості.

Констатовано, що збільшення площ лісових насаджень та їх підтримка є ключовими з точки зору збереження екологічної рівноваги та сталого розвитку. Це має важливі наукові та правові обґрунтування. Так, з точки зору екології та біології, ліси відіграють критичну роль у збереженні біорізноманіття, зменшенні викидів CO₂ та регуляції клімату. Вони є життєво важливим елементом для численних видів рослин та тварин, а також впливають на водний режим та ґрунтову структуру. З точки зору права, збільшення площ лісових насаджень відповідає принципам сталого розвитку та юридичної відповідальності. Це підтримується міжнародними угодами та національним законодавством, спрямованим на збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь. Отже, підтримка та збільшення площ лісових насаджень є важливою для збереження природного середовища, утримання кліматичної стабільності та забезпечення сталого розвитку.

Відзначено, що забезпечення прозорості та участі громадськості в управлінні лісами є необхідним для ефективного та справедливого використання лісових ресурсів. Це має не тільки етичне значення, але й юридично обґрунтовується кількома ключовими принципами. По-перше, прозорість в управлінні лісами є основою для дотримання прав людини на інформацію та доступ до природних ресурсів. Громадськість має право бути

інформованою про рішення, пов'язані з лісовими територіями, щоб активно брати участь у прийнятті рішень та впливати на них. По-друге, участь громадськості в управлінні лісами сприяє демократизації процесу та врахуванню різноманітних інтересів та потреб різних груп населення. Це робить управління більш відкритим, враховуючи різноманітні аспекти екології, соціально-економічних вимог та культурних аспектів.

Доведено, що функції представляють собою зовнішній прояв практичної діяльності спеціально-уповноважених суб'єктів у напрямку здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. До відповідних функцій віднесено наступні: профілактичну; охоронну; захисну; мотиваційну; діагностичну; відновлювальну; коригувальну; прогностичну.

Констатовано, що взагалі предметом контролю та нагляду є сукупність явищ, процесів, а також напрямів діяльності певних суб'єктів та їх результат, на які спрямовано контрольно-наглядову діяльність спеціально уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб. В рамках представленої проблематики предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має дві сторони: 1) це конкретний вид господарської діяльності підконтрольного об'єкта в рамках набуття права власності та користування лісовими ресурсами країни, які їм надаються на постійній та/або тимчасовій основі; 2) це сукупність лісових ресурсів та природних територій, які підлягають системному спостереженню, визначенню відповідності встановленим стандартам, нормам та правилам щодо їхньої охорони, ефективного захисту від негативних впливів, раціонального використання та сталим відтворенням, з метою збереження екологічної різноманітності, урбаністичного планування, а також забезпечення соціально-економічних та екологічних вигод для суспільства.

Відмічено, що діяльність суб'єктів користування лісовими ресурсами, зокрема стан виконання ними своїх обов'язків, а також дотримання норм та стандартів у сфері використання лісових ресурсів, безумовно, виступають

предметом нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Зазначене пояснюється тим, що саме від того, наскільки вказані суб'єкти будуть дотримуватись норм чинного законодавства, напряду залежить реалізація принципів верховенства права, законності, ефективності та доцільності у досліджуваній галузі.

З'ясовано, що межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні представляють собою певні суб'єктивні та об'єктивні чинники, які визначають своєрідні кордони для здійснення контрольної-наглядової діяльності у досліджуваній сфері суспільних відносин. Відповідні межі обумовлені: по-перше, положеннями нормативно-правових актів різної юридичної сили, що становлять систему правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні; по-друге, правовим статусом суб'єктів, які уповноважені здійснювати діяльність у сфері використання та відновлення лісових ресурсів України; по-третє, компетенцією суб'єктів здійснення суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні

Встановлено, що система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, – це цілісне утворення, що має внутрішню ієрархічну структуру, складові елементи якого перебувають у тісному взаємозв'язку один з одним і взаємодіють задля досягнення спільної мети. Однак, попри те, що зазначена система являє собою єдність певної сукупності елементів, орієнтованої на досягнення загальних цілей і реалізацію загальних спільних завдань, кожен із суб'єктів, який входить до складу цієї системи і становить її структурний елемент, має власний правовий статус, а отже і певні особливості повноважень, що є однією із ключових складових цього статусу.

Наголошено, що групування суб'єктів досліджуваної системи з огляду на їх компетенцію дає змогу поглянути на характер, коло та обсяги тих завдань, функцій і повноважень, що здійснюються цими суб'єктами у межах

контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. А відтак, відповідні суб'єкти поділено на: 1) суб'єкти загальної компетенції; 2) суб'єкти галузевої компетенції, тобто ті, які реалізують державну політику у відповідній галузі; 3) суб'єкти спеціальної компетенції – це органи публічної влади, діяльність яких має в якості головного чи одного із декількох основних напрямків діяльності саме здійснення досліджуваного контролю та нагляду.

Констатовано, що для органів загальної компетенції питання контролю та нагляду у досліджуваній сфері є одним із багатьох інших напрямків діяльності, що здійснюються цими суб'єктами у межах країни в цілому чи на території її певного регіону. Органи загальної компетенції, як правило, безпосередньо не займаються реалізацією зазначеного контролю та нагляду, однак вони:

- по-перше, формують ідейну основу та правовий базис контролю і нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Одним із ключових засобів для виконання цієї роботи, що мають у своєму розпорядженні суб'єкти загальної компетенції, є нормотворчі повноваження, які дають їм змогу: а) визначати концептуальні та стратегічні засади досліджуваного контролю та нагляду (як-то: наявні проблеми і прогалини в їх організації та здійсненні; цілі та завдання, пріоритетні напрямки і перспективи розвитку системи контролю та нагляду тощо); б) встановлювати ключові матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти його організації та здійснення, зокрема такі як: правовий статус (завдання, функції, повноваження, предмет відання) суб'єктів контролю, а також гарантії їх діяльності; принципи та пріоритети, загальні завдання, напрямки і форми здійснення контролю та нагляду;

- по-друге, визначають програми дій та заходів щодо підвищення якості й ефективності контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Слід відзначити, що органи загальної компетенції (наприклад, уряд) можуть як самостійно розробляти та

затверджувати зазначені програми чи плани дій, заходів, так і погоджувати запропоновані відповідними органами влади нижчого рівня, які мають галузеву чи спеціальну компетенцію;

- по-третє, здійснюють організаційно-установчу діяльність, змістом якої є реалізація органами загальної компетенції повноважень щодо створення, ліквідації та реформування органів публічної влади нижчого рівня, а також щодо призначення та звільнення з посад певних посадових осіб (наприклад, Кабінет Міністрів України призначає голову Держлісагентства);

- по-четверте, здійснюють координацію контрольно-наглядової діяльності органів галузевої та спеціальної компетенції, а також контролюють ефективність їх роботи;

- по-п'яте, забезпечують матеріально-фінансову основу та інші найбільш важливі гарантії діяльності органів і посадових осіб, уповноважених на здійснення контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Акцентовано увагу на тому, що обсяг і межі повноважень суб'єктів загальної компетенції, а також специфіка форм їх реалізації можуть різнитися залежно від того, про який саме орган влади йдеться. Так, для прикладу, приймати Закони України, в тому числі з питань лісового господарства, має право лише Верховна Рада України; проблемами охорони, захисту, використання та відтворення лісів, у розрізі загроз і викликів, які ці проблеми створюють для Національної безпеки України, займається Президент України та Рада національної безпеки і оборони України; якщо йдеться про стратегічні питання удосконалення та розвитку досліджуваного нагляду і контролю, вирішення організаційно-управлінських завдань і функцій, то ключова роль тут відводиться Кабінету Міністрів України (уряду); на регіональному локальному (місцевому) рівні загальне управління лісовим господарством покладається на місцеві органи влади (місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування), які забезпечують

реалізацію загальнодержавної політики у досліджуваній сфері, а також розробляють і запроваджують власні стратегії та програми щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів на відповідній території.

Доведено, що суб'єкти галузевої компетенції мають у своєму розпорядженні повноваження, що пов'язані з: 1) забезпеченням реалізації нормативно-правових актів з питань лісового господарства, прийнятих вищими державними органами: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Тобто суб'єкти галузевої компетенції сприяють належній реалізації положень законів і підзаконних актів суб'єктів загальної компетенції у межах галузі господарства, підвідомчої першим; 2) нормативно-правовим забезпеченням досліджуваного контролю та нагляду. Здійснення суб'єктами галузевої компетенції зазначених повноважень відбувається як через підготовку проектів нормативно-правових актів для вищих органів влади, так і шляхом видання власних підзаконних актів, орієнтованих на уточнення та розвиток більш загальних положень Законів України. Підзаконні акти суб'єктів галузевої компетенції мають на меті, як правило: а) деталізацію порядку (процедури) організації та здійснення контролю і нагляду у досліджуваній сфері, а також інших, тісно пов'язаних із ними процедур (наприклад, ведення відповідних реєстрів, надання дозволів, оцінювання збитків та їх відшкодування тощо); б) вирішення внутрішньосистемних питань, тобто тих, що стосується по-перше, організації структури системи як самого суб'єкта галузевої компетенції, так і підвідомчої йому галузі, а по-друге, організації та здійснення управління механізмом контролю та нагляду; в) розробкою і впровадженням галузевих концептуальних та стратегічних засад формування і реалізації державної політики як у сфері лісового господарства в цілому, так і щодо контролю та нагляду зокрема. А також із розробкою та затвердженням програм заходів щодо удосконалення і розвитку ефективності державної політики у зазначеній сфері, в тому числі в частині здійснення контролю та нагляду; г) здійсненням загального управління механізмом контролю та

нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (визначення завдань і функцій підпорядкованих суб'єктів, координація та ресурсне забезпечення їх діяльності, контроль за ефективністю та законністю роботи цих суб'єктів тощо); г) проведенням інформаційно-античної та просвітницької роботи.

Зроблено висновок про те, що саме органи спеціальної компетенції володіють найбільшим обсягом повноважень, які стосуються безпосередньо нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, що є цілком зрозумілим, враховуючи той факт, що саме представники цієї ланки досліджуваної системи суб'єктів є, так би мовити, найбільш наближеними до об'єкту нагляду та контролю, і саме вони вживають конкретні заходи щодо: моніторингу і перевірки стану цього об'єкта; виявлення та усунення наявних у ньому проблем і відхилень; протидії протиправній активності у сфері лісового господарства, в тому числі у вигляді притягнення до адміністративної відповідальності.

Підкреслено, що громадський інспектор з охорони навколишнього природного середовища (довкілля) наділений цілим рядом владних повноважень, що дозволяють їм як у співпраці із відповідними органами публічної влади, так і самостійно проводити контрольно-наглядові та правоохоронні (зокрема превентивні) заходи спрямовані на перевірку і оцінку стану дотримання режиму законності підконтрольними суб'єктами у сфері охорони довкілля в цілому та охорони, захисту, використання та відтворення лісів зокрема. Відмічено, що громадські інспектори уповноважені не лише на проведення звичайних перевірок, але й на виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечення фіксації обставин їх вчинення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Узагальнено, що на сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, до якої залучені і вищі державні органи, і центральні

органи виконавчої влади, і місцеві органи влади, і громадськість. Кожен із суб'єктів цієї системи має свої завдання і повноваження, що відповідають його суспільній місії та функціональному призначенню: одні створюють правове підґрунтя; другі – формують і запроваджують концептуальні та стратегічні засади державної політики у сфері лісового господарства та охорони довкілля; треті забезпечують безпекове середовище; четверті займають правозастосовною та організаційно-управлінською роботою тощо. Однак, така розгалуженість зазначеної системи призводить до появи дублювання повноважень, сприяє бюрократизації та появи корупційних схем, особливо на рівні органів і служб спеціальної компетенції, які безпосередньо і реалізують заходи нагляду та контролю.

Доведено, що у контексті нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні під адміністративною процедурою слід розуміти закріплений у законодавстві порядок здійснення повноважними суб'єктами юридично значущих дій і прийняття відповідних рішень щодо перевірки та оцінки відповідності діяльності підконтрольних суб'єктів вимогам чинного законодавства у сфері охорони і захисту, використання та відтворення лісів, а також щодо застосування до таких суб'єктів певних заходів реагування у разі потреби.

Аргументовано, що значення адміністративної процедури у розрізі досліджуваного нагляду та контролю полягає у тому, що: а) процедура посилює гарантії захищеності прав і законних інтересів осіб, щодо діяльності яких здійснюються досліджувані нагляд і контроль, а також гарантії законності реалізації повноважними суб'єктами своїх владних повноважень, оскільки: по-перше, застосування цих повноважень відбувається не лише за наявності відповідних підстав, але й виключно у встановленому порядку, порушення якого є підставою для оскарження законності контрольно-наглядових заходів і прийнятих в наслідок їх проведення рішень; по-друге, вона (тобто процедура) забезпечує уніфікацію, прозорість та зрозумілість механізму втручання у діяльність підконтрольних суб'єктів; по-третє,

зменшує вірогідність виникнення конфліктних ситуацій між сторонами відносин контролю та нагляду; б) процедура покликана підвищити доцільність, ефективність та раціональність рішень і дій суб'єктів нагляду та (або) контролю під час вирішення питань щодо необхідності здійснення відповідних заходів нагляду та контролю, підготовки їх проведення, безпосередньої реалізації цих заходів і вжиття заходів за наслідками їх проведення.

Виділено наступні види адміністративних процедур у здійсненні нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів: 1) контрольні процедури на етапі отримання довільних документів; 2) процедури втручального характеру, які і мають суто контрольний характер.

Відзначено, що кожен із зазначених різновидів адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має внутрішню структуру (будову), а саме: 1) відкриття провадження, яке відбуваються шляхом прийняття повноваженим суб'єктом відповідного процедурного рішення про початок певної процедури; 2) безпосереднє проведення контрольно-наглядових заходів; 3) вирішення справи та прийняття рішення за результатами проведення контрольно-наглядових заходів; 4) виконання, прийнятого за результатами перевірки, рішення; 5) процедура проведення вторинної перевірки щодо стану (своєчасності, повноти та якості) виконання приписів контролюючих органів, винесених за результатами первинного (планового чи позапланового) контролю.

Узагальнено, що адміністративні процедури є надзвичайно важливим і невідмінним інструментом забезпечення законності та ефективності здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Встановлення таких процедур сприяє належній реалізації принципів законності, правової визначеності, прозорості та доцільності у діяльності суб'єктів контролю, а також зміцненню гарантій

захищеності прав і законних інтересів осіб, які з тією чи іншою метою використовують лісові ресурси, від свавілля та зловживань з боку представників публічної влади й інших суб'єктів, уповноважених на здійснення контрольно-наглядової діяльності у цій сфері.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів та можливості його використання в Україні

Пошук перспективних напрямків і шляхів удосконалення та розвитку механізму нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів в Україні не повинне обмежуватися лише нашим внутрішньодержавним досвідом, науковим і політичним дискурсом на національному рівні, натомість доцільно звернутися до активного вивчення досвіду провідних зарубіжних країн, які досягли суттєвих успіхів у врегулюванні досліджуваної проблематики. Аналіз нормативно-правових засад, організаційно-управлінських, правозастосовних та інших суттєвих аспектів здійснення контролю в іноземних державах, впровадження найкращих зразків зазначеного зарубіжного досвіду в український політико-правовий простір має позитивно позначитися на надійності та дієвості відповідних механізмів нагляду і контролю в нашій державі, дозволить оминути деякі можливі подальші проблеми та ускладнення на цьому шляху, з якими зіштовхнулися зарубіжні країни, зміцнити режим законності у сфері лісового господарства, підвищити якість та ефективність охорони, захисту, використання та відтворення лісів як джерела надзвичайно цінних ресурсів [58].

На важливості та нагальній необхідності активного вивчення і запозичення зарубіжного досвіду управління лісовим господарством, охорони, захисту та відновлення лісів як важливого об'єкту екосистеми наголошує багато дослідників вже не перший рік. Так, скажімо,

Т. В. Пімоненко у своїх дослідженнях зазначає, що у процесі становлення ринкових відносин у національному лісогосподарському секторі складаються об'єктивні передумови вирішення проблем пошуку резервів підвищення ефективності його функціонування. Удосконалення вітчизняної лісової політики доцільно здійснювати з урахуванням європейської теорії і практики ведення лісового господарства, але враховуючи національні особливості. Аналіз європейського досвіду ведення лісогосподарства свідчить, що ключовими напрямками його розвитку є дотримання та впровадження основних принципів збалансованого розвитку у функціонування лісового сектору [103]. При цьому, зауважує дослідниця, у європейських країнах у середньому питома вага приватного лісокористування складає 50%. Так, наприклад, у Австрії питома вага приватної власності у лісовому секторі складає 80 %, у Великобританії – 75 %, у Швеції – більше 70 %, у Фінляндії – 56 %, у Німеччині 46 %. Зазначимо, що в Україні всі лісові ресурси знаходяться у загальному лісокористуванні та мають державну форму власності [103]. Тому, резюмує Т. В. Пімоненко, доцільним є реформування вітчизняної політики лісокористування у напрямку зміни структури власності у ньому та збільшення питомої ваги приватної власності. При цьому необхідним є дотримання принципів справедливості та прозорості процесу реформування, з метою забезпечення його ефективності. Також, підкреслює науковець, зарубіжний досвід переконливо свідчить про те, що доцільним є подальший постійний контроль над власниками лісових ресурсів з боку державних органів влади [103]. Адже ефективна система управління лісовим господарством, яка включає і контроль, забезпечує підвищення не лише прибутковості лісового сектору, а й формуванню відповідної системи стимулів збалансованого лісокористування [103].

З позиції, яку висловлює О. О. Савчук, на сьогоднішній день Україна знаходиться на стадії переходу до ринкової системи господарювання, у тому числі й у сфері лісових відносин [195]. Задля ефективного вирішення даної проблематики, підкреслює О. О. Савчук, актуальним буде досвід країн

Європейського Союзу, адже вони вже мають позитивні досягнення у даній царині, але з обов'язковим урахуванням національних особливостей нашої держави. Більше того, справедливо зауважують О. О. Савчук, А. Н. Любчич, Україна і ЄС підписали Угоду про асоціацію, яка є запорукою розвитку відносин між сторонами, спрямованих на економічну інтеграцію [143, с. 193–194].

Б. В. Шумлянський та Г. І. Бережницька, аналізуючи проблематику інституціонального забезпечення розвитку лісового сектора, також звертають увагу на зовнішньополітичний курс нашої крани, а саме на європейську інтеграцію. Дослідники підкреслюють, що активізація євроінтеграційної складової зовнішньоекономічної політики України актуалізує необхідність пошуку шляхів підвищення ефективності використання потенціалу лісового сектора нашої держави. Це зумовлено насамперед необхідністю адаптації України до інституціональних вимог і стандартів ЄС у частині розвитку лісового сектора. Адже політика його розвитку в більшості європейських країн ґрунтується на міцному інституціональному фундаменті, який охоплює сукупність інституціонально-правових, інституціонально-організаційних та інституціонально-психологічних інструментів і важелів впливу [183, с. 30–31]. В Україні, як відмічають Б. В. Шумлянський та Г. І. Бережницька, можна розв'язати всі суперечності та усунути негативи селективними змінами реформування інституціонального середовища розвитку лісового сектора, поставивши окремі економічні стабілізатори, як це відбувалося в останні роки. Потрібні радикальні зміни інституціонального забезпечення розвитку лісового комплексу через збалансування норм, правил, принципів та імперативів [183, с. 31]. Науковці переконані, що вивчення зарубіжного досвіду, дозволить виокремити основі визначених недоліків у формуванні інституціонального забезпечення розвитку лісового сектора України і запропонувати найбільш прийнятні орієнтири сценарію його реформування. Це дасть Україні змогу прискорити й удосконалити процес реформування інституціональних засад розвитку лісового сектора,

уникнути типових помилок, приєднатися до країн ЄС і швидше досягти економічного розвитку [183, с. 35–36].

С. М. Рогащ, висвітлюючи проблемні питання регулювання природокористування у зарубіжних країнах, відмічає, що екологічні проблеми для світової спільноти набули глобального характеру. Відповідно, особливо гостро відчувається необхідність в ефективному міжнародному співробітництві. Воно необхідне для оптимального регулювання всіх складників сфери природокористування. Міжнародна співпраця є важливим фактором установаження глобальної економіко-екологічної спільноти держав та народів. У цьому сенсі особливої актуальності набувають дослідження, пов'язані із розробленням цілісного, ефективного механізму регулювання сфери природокористування та активізації природоохоронної діяльності. Такі дослідження, наголошує науковець, важливо здійснювати з урахуванням досвіду різних країн у вирішенні екологічних проблем [141, с. 54].

У багатьох країнах світу зазначає С. М. Рогащ, сфера економіки та захисту природи часто розглядається як окремі і навіть суперечливі види діяльності. Таке становище зумовлює потребу в новому інтегрованому підході, за допомогою якого можна забезпечити, як економічне зростання, так і охорону довкілля. Більшість розвинених країн натеper уже досягли позитивних результатів у галузі раціоналізації природокористування, які заслуговують на увагу. При цьому методи вирішення екологічних проблем у різних країнах, маючи спільний зміст, характеризуються певними особливостями. Останні відображають, з одного боку, специфіку механізму регулювання економіки, властиву певному етапові соціально-економічного розвитку, а з іншого – характерні ознаки механізму господарювання, що мають місце в кожній конкретній країні. В кожній окремій країні система регулювання сфери природокористування має певну специфіку. Вона формується виходячи з обсягу природноресурсного потенціалу, ступеня його освоєння, ефективності використання окремих складових та рівня господарського навантаження [141, с. 55]. С. М. Рогащ наголошує на тому, що

для зарубіжних країн характерне поєднання різноманітних методів екологічного регулювання. Це дозволяє державам проводити комплексну еколого-економічну політику, яка охоплює всі рівні та сфери природокористування. Найбільш ефективним інструментом екологічної політики та гарантій безпеки життєдіяльності людей є поєднання ринкових механізмів захисту здоров'я громадян і навколишнього середовища із державним регулюванням. Для України зарубіжний досвід регулювання сфери природокористування є особливо цінним. Країні сьогодні доводиться визначати реальні напрями стабілізації як економічного розвитку, так і екологічного стану. Наша держава, враховуючи досить критичну екологічну ситуацію, недостатність фінансових ресурсів, обмежена в часі на власний пошук ефективних регуляторів природокористування. З метою узгодження як глобальних, так і регіональних пріоритетів охорони навколишнього середовища, гарантування екологічної безпеки, врахування світового досвіду регулювання сфери природокористування набуває особливої ваги. Саме цей досвід сприятиме формуванню збалансованого інституціонального простору взаємодії міжнародних природоохоронних організацій та урядів [141, с. 58].

На думку Р. В. Леньо, в умовах переходу України до ринкової системи господарювання актуальним є досвід управління лісовим сектором зарубіжних країн з урахуванням національних особливостей [76]. У країнах Європи, на відміну від України, звертає увагу Р. В. Леньо, 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, справедливо відмічає науковець, має відбуватися з урахуванням досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, оскільки ці країни мають позитивний досвід економічного регулювання процесів управління і використання лісових ресурсів [76].

В. В. Касюхнич у своїй науковій статті, присвяченій перспективам удосконалення управління лісовим господарством в Україні, зазначає, що у процесі становлення ринкових відносин в нашій державі складаються об'єктивні передумови розв'язання важливої для національної економіки проблеми – пошук резервів підвищення ефективності використання земель лісогосподарського призначення з урахуванням перспектив економічної реформи в Україні. На сьогодні реформування лісового господарства є доволі актуальним для України, лісистість якої майже вдвічі менша від загальноприйнятого у всьому світі нормативу [49]. Також у лісовому секторі знизилась продуктивність лісових екосистем, деградували природно-захисні функції лісових насаджень, виснажились лісоексплуатаційні запаси, тому, наголошує В. В. Касюхович, для України важливим є досвід ефективного використання земель лісогосподарського призначення за кордоном [49].

Підтримуючи позиції вищенаведених науковців, вважаємо, що пошук найбільш ефективної моделі управління лісовим господарством в нашій країні, в тому числі таких його (управління) складових елементів як нагляд і контроль, має передбачати активне вивчення і продумане впровадження в Україні найкращих зразків провідного зарубіжного досвіду у цій сфері. Доцільність та необхідність зазначених кроків пояснюється не лише позиціями дослідників, політичних та громадських діячів, але й рядом міжнародно-правових зобов'язань, які взяла на себе Україна в межах відповідних міжнародних правових актів. Наприклад, у Рамковій конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 22 травня 2003 р., в якій Сторони (до яких належить і Україна) цього міжнародного договору домовилися проводити всебічну політику та співпрацювати для охорони та сталого розвитку Карпат з метою, зокрема, поліпшення якості життя, зміцнення місцевих економік та громад, збереження природних цінностей та культурної спадщини. Окрім іншого дана Конвенція орієнтовна і на охорону та забезпечення сталого розвитку карпатських лісів [139]. У жовтні 2012 року Україна ратифікувала Протокол про стале управління лісами до Рамкової

конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 27 травня 2011 р.

16 вересня 2014 р. Україна ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, в якій окрім іншого зазначається, що Сторони, з метою сприяння сталому управлінню лісовими ресурсами, зобов'язуються працювати разом для покращення правозастосування та управління в лісовій галузі та сприяти торгівлі легальною і сталою лісовою продукцією [171]. У жовтні 2021 року Україна приєдналася до Конвенції про Європейський інститут лісу від 28 серпня 2003 р. Метою Інституту є проведення досліджень з питання лісової політики на загальноєвропейському рівні, включаючи аспекти навколишнього природного середовища, екології, багатофункціонального використання, ресурсів і здоров'я європейських лісів та щодо поставки та попиту на деревину і інші продукти лісництва і послуги з метою сприяння збереженню та сталому управлінню лісами в Європі [66].

З огляду на вищевикладене, розглянемо досвід здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів у деяких зарубіжних країнах, перш за все європейського регіону. Одним із досить яскравих прикладів успішної реалізації лісової політики та її ефективного нормативно-правового регулювання й адміністративно-управлінського виконання на внутрішньодержавному рівні в ЄС є, відмічає О. С. Волков, система використання та охорони лісового фонду Німеччини [24, с. 164]. Вважається, що принципи сталого лісоуправління в Європі були закладені кілька століть тому саме німецькими лісівниками, через це Німеччина довгі роки є своєрідною «законодавицею лісової моди» серед країн ЄС. О. Козка відмічає, що Німеччину по праву вважають батьківщиною лісового господарства як виду економічної діяльності. Лісова статистика, як вчення про доходи і витрати лісового господарства і принцип сталого лісокористування, з'явилися і отримали розвиток саме тут у XVIII столітті. Втім, історики стверджують, що перші згадки про стале ведення

лісового господарства були зафіксовані ще в XVI столітті в одному з саксонських приписів про ліс. Згодом цей принцип був визнаний в усьому світі як один із основних законів лісового господарювання [55].

На сьогодні в Німеччині лісовим законодавством визнається передбачене існування трьох форм власності на ліси: державної, комунальної та приватної. При цьому слід відмітити, що у цій країні домінують невеликі за розміром лісоволодіння. Середня площа одного лісоволодіння складає 15,5 га. Лісова політика в Німеччині, зазначають дослідники, проводиться з врахуванням розмірів лісових господарств. З метою проведення ефективної лісової політики в приватних лісах Німеччини виділяють такі класи підприємств: площею до одного 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) [24, с. 164–165; 76].

І. М. Синякевич, І. П. Соловій, А. М. Дейнека, О. Є. Волков та інші дослідники відмічають, що у Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу. Чинне законодавство Німеччини зобов'язує лісові підприємства складати так звані рамочні плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства, а також можлива і участь громадських об'єднань [24, с. 164–165; 76; 148, с. 73]. Важливо відзначити, що питання ведення господарської діяльності в лісі федеральних земель чітко відноситься до «Лісів земель» та щодо персоналу відмежоване від політичного впливу. «Лісам земель» належить ведення економічної

діяльності у лісі, що належить федеральній землі, в рамках цілей ведення господарчої діяльності, приписаних міністерством. Тим часом, про встановлення політичних цілей «Лісам земель» повідомляється парламентом та міністерством. Це означає, що рішення щодо конкретного ведення господарської діяльності у лісі приймається однією відповідальною установою, а не багатьма установами [143, с. 195].

О. О. Савчук цілком слушно зауважує на тому, що однією з причин доволі обмежених конфліктів цілей, відповідно до площі лісів, є те, що в кожній федеральній землі нагляд за лісогосподарськими підприємствами федеральної землі здійснює лише одне міністерство, це означає, що існує чітка та одностайна відповідальність. Це означає, що міністерство приписує лісогосподарському підприємству федеральної землі щороку чітку оперативну ціль, а досягнення цілі також щорічно перевіряється в річних звітах та звітах про стан справ, а також шляхом здійснення власного контролю. Існує сувора система звітування, в рамках якої «Ліси земель» мають звітувати про досягнення цілей перед відповідним міністерством. Щодо ведення господарства лісогосподарські підприємства федеральних земель є вільними, але тільки настільки, щоб мати змогу досягти поставленої цілі [143, с. 195]. Також слід відзначити, що у Німеччині діє національна лісова програма, основними принципами якої є: національний суверенітет та відповідальність у використанні лісових ресурсів, партнерство усіх зацікавлених 196 груп, довгостроковий процес планування, розвитку та контролю за лісовою галуззю. Ці принципи реалізуються під контролем державної адміністрації, а основним інструментом лісової політики є правові регламенти: закони та постанови (виконавчої влади). Федеральний лісовий закон включає в себе інструкції та приписи, які мають функцію законодавчих обмежень з передбаченими санкціями за їх порушення. Головними цілями, що зафіксовані у преамбулі Закону, є правильне ведення лісового господарства задля збереження екологічних функцій та біологічного потенціалу лісу. Цей пункт є дуже важливим, оскільки переводить лісові

ресурси з категорії товару у категорію послуг [143, с. 195–196].

Окрім звичайних процедур контролю (перевірки) за охороною та використанням лісів, які здійснюються відповідними адміністративними органами земель, важливим інструментом перевірки лісового господарства у Німеччині була та залишається інвентаризація лісів, яка надає найбільш повні і офіційно визнані дані про ліси, зокрема, відомості про їх кількісні та якісні показники. За даними федерального Міністерства продовольства і сільського господарства (BMEL), перша лісова інвентаризація в Німеччині була проведена у 1878 році. Надалі вона проводилася кожні десять років, включно до 1937 року. Після Другої світової війни і поділу Німеччини на ФРН та НДР, методи проведення інвентаризації в двох країнах суттєво відрізнялися. Після їх об'єднання в єдину німецьку державу виникла необхідність й у створенні єдиної бази даних лісових ресурсів Німеччини. У зв'язку з цим, федеральний уряд і землі прийняли рішення про проведення першої для об'єднаної країни федеральної інвентаризації лісів (Bundeswaldinventur, BWI), використовуючи метод пробних площ [55]. Заходи із організації інвентаризації лісів покладаються на відповідне Федеральне міністерство, а самі інвентаризаційні заходи здійснюються міністерством спільно з адміністраціями федеральних земель. Фахівці як ті, що безпосередньо здійснюють інвентаризацію лісу, так і ті, які обробляють та аналізують інформацію, мають забезпечувати високу якість даних, оскільки це впливає на кінцевий результат. Тому в процесі інвентаризації здійснюється три рівні контролю: при введенні даних інвентаризаційними бригадами за допомогою мобільних польових комп'ютерів; контроль збору даних на рівні служб федеральних земель; перевірки при занесенні в центральну базу даних. За допомогою контрольних прогонів з журналами помилок земельні лінії інвентаризації контролюють якість зібраних даних. Лінії інвентаризації на федеральному рівні, або виправляють помилки самостійно, якщо це можливо, або звертаються до відповідних інвентаризаційних бригад для внесення виправлень [55].

Наступною державою, яка на рівні із Німеччиною є політичним та економічним лідером ЄС, на досвід якої ми вважаємо за потрібне звернути увагу, є Франція. Згідно французького законодавства, довкілля, ландшафти, тваринний і рослинний світ, його різноманітність і біологічна рівновага є частиною загального національного надбання, а охорона та відновлення природних ресурсів і управління ними – загальним завданням, спрямованим на збереження та захист навколишнього середовища від загрози можливих руйнувань. Франція кілька останніх десятиліть впроваджує політику безпечного природокористування та охорони довкілля. Саме у Франції було вперше сформоване у 1971 році Міністерство з питань навколишнього середовища, в якості завдань якого було визначено: координація діяльності усіх інших міністерств, підготовка проєктів нормативних актів в екологічній галузі, участь у міжнародних ініціативах, присвячених екологічним питанням [172].

Сучасне Міністерство охорони природи та навколишнього середовища Франції має на місцях уповноважених, на яких покладено функції щодо здійснення спільного контролю у межах даної території. Повноваженнями щодо здійснення контролю в галузі охорони навколишнього середовища в певній адміністративно-територіальній одиниці наділяються також місцеві органи державного управління, префекти, мери міст. І. П. Прокопенко відмічає, що правове регулювання охорони навколишнього природного середовища у Франції пов'язане з поняттям якості життя, рівнем екологічної свідомості, освіти населення [135, с. 161]. Крім того, слід відзначити, що у кожному департаменті існує Рада департаменту з охорони навколишнього середовища, який складається з представників різних комісій і рад департаменту, що здійснюють екологічний контроль: комісія з ландшафтам, поради департаменту з каменоломень, гігієни, природних ризиків, флори і фауни. Рада департаменту з охорони навколишнього середовища очолює префект або його представник. У кожному регіоні функціонує регіональний комітет охорони навколишнього середовища, який складається з

представників регіональних рад, асоціацій захисту довкілля, призначених префектом регіону, і компетентних осіб, що призначаються президентом регіональної ради. Однією з функцій регіонального комітету охорони навколишнього середовища є екологічний контроль [135, с. 161]. Нормативно-правову основу роботи французьких органів контролю у сфері екології становить Екологічний кодекс Франції, а також ряд інших спеціальних Законів, до яких, зокрема, належить і Лісовий кодекс від 1952 р. [172].

Поряд із Центральним органом виконавчої влади та його територіальними підрозділами, питаннями контролю у лісовій сфері опікуються також Міністерство сільського господарства Франції та Національна служба лісів. Зокрема, режим законності в лісах департаментів, комун, юридичних осіб та інших власників забезпечується префектом після укладення угоди з усіх спірних питань між інженером Національної служби лісів і власником. Будь-які зміни в методах експлуатації цих лісів і порядку управління здійснюються лише за наявності спеціального дозволу міністра сільського господарства, прийнятого за поданням Національної служби лісів, на основі клопотання представника комуни, департаменту або юридичної особи [135, с. 161–162; 193, с. 20]. Власник не може вирвати або викорчувати лісову рослинність без попереднього дозволу компетентних органів. Декларація про намір звільнити площу від лісової рослинності повинна містити відомості про місце розташування та стані лісу. Дозвіл дається міністром сільського господарства після обстеження стану лісу з урахуванням думки відповідного фахівця [135, с. 162].

Поряд із досвідом вищезгаданих держав, корисним для мети нашого дослідження є вивчення досягнень і реалій Польської республіки у питанні здійснення нагляду і контролю у сфері лісового господарства. Ліси в Польщі, зазначає О. Є. Волков, – це один із найбільш цінних елементів середовища, який захищений 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 przyrodniczokrajobrazowe*) й еталонні території (пол. *stanowiska dokumentacyjne*). Згідно з чинним законодавством вони також можуть отримати статус охоронюваних, залежно 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 [24, с. 166]. В. Ю. Касюхнич у своїх працях акцентує увагу на тому, що реформування лісового господарства України доцільно здійснювати з урахуванням досвіду Республіки Польща, оскільки за кліматичними умовами і площею польські ліси подібні до українських (лісистість становить 28,5%). У самій же Польщі процеси реформування управління лісовим господарством розпочалися ще наприкінці 90-х років 20-го століття і нині лісова галузь у цій державі є однією з провідних в її економіці. Питаннями лісового господарства в державі займаються Департамент лісового господарства та Департамент охорони природи у складі Міністерства охорони навколишнього середовища [183, с. 32]. До основних завдань цих підрозділів належать такі: розробка нормативних документів, аналіз стану лісів, загальний контроль за діяльністю організацій, що здійснюють лісове і мисливське господарство в державних лісах. Упровадження державної лісової політики здійснює Державний лісовий холдинг «Державні ліси» (*Lasy Państwowe*), що здійснює господарську діяльність на 78,3% площі лісів Польщі, які перебувають у державній власності, а 16,3% від загальної площі лісів передано у приватну власність [49]. Генеральна дирекція «Державних лісів» наділена повноваженнями ініціювати, організовувати та координувати заходи в справі охорони лісів, раціонального ведення лісового господарства і розвитку лісівництва, організовувати лісовпорядкування і планування в лісах та прогнозування в лісництвах; ініціації та фінансування проведення досліджень у сфері охорони та розвитку лісів. План ведення лісового

господарства у цій державі складається на 10 років. Для лісів, що не входять до складу державного лісового фонду, складається спрощений план ведення лісового господарства. При цьому, якщо власником лісу є фізична особа, то план ведення лісового господарства складається за кошти державного бюджету Польщі; якщо власником є юридична особа, то план складається за її кошти.

Складанням плану займаються спеціалісти корпорації «Державні ліси». Цей план затверджується Міністром навколишнього природного середовища та природних ресурсів і лісівництва [76].

Окремо слід звернути увагу на те, що поряд із різного роду заходами прямого контролю за законністю та ефективністю ведення лісового господарства, влада Польщі активно вдається до просвітницької діяльності у сфері природокористування. Пропагування збалансованого, розважливого і раціонального використання ресурсів є одним із важливих завдань Державного лісівничого інформаційного центру при лісовому холдингу «Державні ліси». Даний фонд відповідає за підготовку фахівців, які повинні: забезпечувати здійснення пропагандистських та просвітницьких заходів щодо збалансованого лісокористування, організовувати лісові форуми тощо. Діяльність лісових господарств та державної лісової політики у Польщі високо цінується громадськістю, а професія-лісівника займає друге місце у рейтингу громадської довіри серед професій [49; 103].

Окрему увагу слід приділити питанням здійснення державної політики у сфері лісового господарства (зокрема нагляду і контролю) у Сполучених Штатах Америки (США). Управління федеральними лісами в цій державі здійснюється через систему органів федеральної виконавчої влади, що підпорядковані президентові США. На вищому, урядовому, рівні функції управління належать Федеральній лісовій службі, що входить до складу Міністерства сільського господарства США. Для оперативного прийняття та реалізації рішень всі федеральні лісові землі розділені на дев'ять територій, які представляють другий рівень управління федеральними лісами. Межі

утворень установлені виключно в інтересах управління лісами і не збігаються з межами утворень штатів. Вони утворені за подібністю кліматичних, лісовідновлювальних та екологічних умов [76]. Третій рівень управління, яке реалізується у 156 районах, пов'язаний із здійсненням відповідними адміністративними органами цих районів певної організаційної роботи, а саме: встановлення розмірів кореневої плати; збирання платежів за лісові ресурси; організація і фінансування виконання лісогосподарських робіт через систему контрактів, що укладаються з підприємницькими структурами [76]. Безпосередня реалізація заходів контролю (інспектування, перевірки, інвентаризації тощо) за законністю та ефективністю лісокористування відбувається на четвертому рівні управління [76]. Важливо відмітити, що Федеральна лісова служба США здійснює контроль за законністю у сфері лісового господарства лише у межах лісів, які належать до федеральної власності. При цьому, підкреслює Р. В. Леньо, федеральні закони і нормативні акти не поширюються на управління лісами, що перебувають у власності штатів, на приватні ліси. Управління лісами, що перебувають у власності штатів, як правило, здійснюється департаментами природних ресурсів і охорони навколишнього середовища, у складі яких організовують спеціальні підрозділи з управління лісами [76].

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що у провідних демократичних державах світу ліс і лісові ресурси належать до кола найважливіших національних цінностей, що мають вагоме як економічне, так і соціальне та культурне значення. Для належного збереження та відновлення цих цінностей у зарубіжних країнах запроваджені багаторівневі владні механізми управління лісовим господарством, які в тому числі передбачають здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів. Слід підкреслити, що у більшості провідних країн ефективність та повнота нагляду і контролю у сфері лісового господарства досягається за рахунок комплексного підходу до вирішення цього питання, що виражається, перш за все, у тому, що заходи контролю

здійснюються як органами публічної влади, що спеціалізуються саме на питаннях лісового господарства, так і органами і службами з питань екологічної безпеки. При цьому спеціальні суб'єкти з питань лісового господарства та суб'єкти екологічного нагляду і контролю можуть належати до вертикалі як одного міністерства (як правило – це міністерство, яке опікується питаннями екології та природоохорони), так і до різних відомств (наприклад, у ряді країн служби лісового контролю перебувають у підпорядкуванні міністерств сільського господарства, а служби екоконтролю – відповідно у вертикалі міністерства з питань екології та охорони природи. В цілому, зазначений підхід організаційно-інституційного забезпечення нагляду і контролю властивий і для України, адже в нашій державі існує і Держлісагенство і Держекоінспекція. Однак, окрім цього зарубіжний досвід дозволяє виокремити ще декілька важливих моментів здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, які доцільно врахувати і запровадити до використання в українському організаційно-правовому просторі, а саме [58]:

- по-перше, необхідним є активне залучення громадськості (перш за все відповідних громадських організацій) до здійснення спільних заходів контролю;

- по-друге, слід забезпечити систематичне та системне проведення просвітницької роботи у сфері лісового господарства, необхідно активно пропагувати збалансоване, раціональне та помірковане використання лісів. Органи публічної влади у співпраці із відповідними інститутами громадянського суспільства повинні опікуватися формуванням у населення високого рівня культури користування лісами і лісовими ресурсами, мотивувати до свідомої та відповідальної поведінки у сфері лісового господарства;

- по-третє, під час оцінювання стану лісів, якості та ефективності їх використання вони (тобто ліси) мають розглядатися не лише як економічний ресурс, а й як фактор, який впливає на якість життя населення і благополуччя

останнього;

- по-четверте, необхідно вдаватися до довгострокового (10 і більше років) планування лісового господарства, що передбачає окрім іншого здійснення періодичних контрольних-наглядових заходів на різних рівнях (загальнодержавний, регіональний, місцевий);

- по-п'яте, використання податкових важелів для стимулювання раціонального і збалансованого лісокористування. Так, для прикладу у Канаді податок на лісові насадження – це різновид податку на майно. Тобто податкова система Канади розглядає лісові насадження не лише як об'єкт природи, а і як майно, що підлягає оподаткуванню. Оскільки економічні оцінки із збільшенням віку лісових насаджень зростають, розмір податку також збільшується [76].

Зрозуміло, що реалізація в українському політико-правовому просторі зазначених позитивних аспектів зарубіжного досліду не вирішить усіх проблемних питань досліджуваного нагляду та контролю, втім, на наше переконання, має суттєво підвищити його ефективність та дієвість [58].

3.2. Перспективні напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні

Якість та ефективність здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів визначається багатьма умовами і факторами, серед яких надважлива роль відводиться законодавству (у широкому сенсі), в якому закріплюються основні матеріально-правові та процедурно-процесуальні засади організації та реалізації зазначеного нагляду і контролю. У представленому дослідженні ми неодноразово зверталися до положень чинного законодавства, аналізуючи різні аспекти адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у сфері лісового

господарства, при цьому ми відмічали певні проблеми у регламентації цих форм управлінської діяльності, що негативним чином позначаються на ефективності та дієвості останньої і, як наслідок, обумовлюють погіршення рівня законності у сфері лісового господарства. Саме тому у представленому підрозділі ми маємо на меті визначити деякі перспективні, на нашу думку, напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Слід відзначити, що наявності в українському законодавстві, яке встановлює організаційно-правові засади охорони, захисту, використання та відтворення лісів, прогалин та інших недоліків вже звертали увагу ряд дослідників і представників практичної сфери та громадських кіл. Так, наприклад, П. І. Томіленко, досліджуючи проблематику правового регулювання охорони лісів, зазначає, що сьогодні вкрай важливо комплексно підійти до удосконалення законодавства в сфері захисту лісів, зокрема потрібні системний перегляд і зміни до лісового законодавства відповідно до вимог сьогодення (зокрема, нова редакція або зміни до Лісового кодексу України), запровадження інституційних змін (удосконалення системи управління лісовим сектором), а також підвищення статусу службовців органів лісового господарства [170, с. 19]. О. Степаненко та інші фахівці Громадської організації «Екологічно-гуманітарне об'єднання Зелений Світ», висвітлюючи проблемні питання охорони та використання лісів, наголошують на тому, що для досягнення стійких позитивних результатів в лісовому секторі в сенсі подолання нелегальних рубок треба продовжити роботу щодо вдосконалення системи правозастосування та управління, переглянути і зміцнити нормативну базу, лісові правовідносини, сприяти створенню прозорої та справедливої системи розподілу лісових ресурсів з урахуванням соціальних потреб місцевого населення, затвердити План дій щодо запобігання незаконних рубок деревини та її нелегального обігу. Необхідно внести в установленому порядку в нормативні та правові акти

доповнення та зміни, що запобігають незаконному обігу і постачанню на експорт незаконно заготовленої деревини, а у сфері міжнародної торгівлі лісовою продукцією керуватися прийнятими в міжнародній практиці нормами та правилами [46].

Н. В. Бондарчук, проаналізувавши правовий режим лісів в Україні, доходить висновку, що правове регулювання використання та охорони лісів в Україні потребує вдосконалення. Зокрема, слід врегулювати питання щодо перебування громадян у лісах приватної власності. Крім того, варто розширити права приватних власників лісів, зокрема, збільшити площу лісів, що можуть перебувати у приватній власності. Також необхідно підвищити санкції за адміністративні правопорушення у сфері лісового законодавства України [17, с. 279]. О. Пащенко та В. Мгламян звертають увагу на те, що свого часу Україна приєдналася до Загальноєвропейського процесу захисту лісів на рівні міністрів (MCPFE) і підписала Страсбурзьку резолюцію щодо проведення обов'язкового проведення моніторингу лісових екосистем, згідно з вимогами Міжнародної Спільної Програми оцінки та моніторингу впливу забруднення повітря на ліси в регіоні Європейської Економічної Комісії ООН (ICP Forests). Такий моніторинг забезпечує швидке інформування зацікавлених органів про стан лісу та, навіть, цілої екосистеми. При цьому, відмічають фахівці, в останні роки для боротьби з тіньовим обігом деревини в Україні були здійснені досить потужні заходи: від моніторингу незаконних рубок та посилення відомчого, податкового та митного контролю, до застосування суворої адміністративної і карної відповідальності за порушення лісового законодавства. Запроваджена система електронного обліку деревини та створені в підвідомчих лісогосподарських підприємствах постійно діючі рейдові бригади з виявлення порушень лісового і мисливського законодавства. Разом із тим, як справедливо наголошують О. Пащенко та В. Мгламян, дії влади з покращення стану справ у лісовому господарстві не настільки рішучі та ефективні, щоб призвести до суттєвих позитивних змін у зазначеній сфері. Екологи наголошують на тому, що для

зміни ситуації, яка на їх думку поки що не є критичною, слід вдатися до відповідних змін і перетворень, зокрема потрібно змінювати чинне законодавство і, разом із тим, змінювати свідомість людей [99]. В. Ткач, висвітлюючи проблеми боротьби із незаконним видобуванням деревини, акцентує увагу на тому, що сьогодні в нашій країні недостатньо ефективного чинне законодавство та відповідна нормативно-правова база, що не враховують особливостей функціонування лісів у сучасних умовах. Це не сприяє своєчасному запровадженню заходів, спрямованих на поліпшення стану лісів та посилення їхньої багатофункціональної ролі. З огляду на необхідність збереження біологічного різноманіття лісів і їхнього ефективного відтворення необхідно законодавчо посилити роль і функції державного органу управління у галузі лісового господарства (Держлісагентства), зменшити кількість постійних лісокористувачів, передавши їх до сфери управління цього органу [167].

Разом із тим слід відмітити, що є й такі є дослідники, які не вбачають якихось суттєвих проблем у чинному законодавстві з питань охорони, захисту, використання і відтворення лісів. Так, скажімо А. Журина у своїй науковій статті, присвяченій проблемним питанням правового регулювання лісокористування, відмічає, що одним із найбільших багатств України виступають саме ліси, які є ключовим джерелом деревини, технічної та лікарської сировини, що безпосередньо використовуються в різноманітних сферах суспільного життя, зокрема в промисловості та господарстві. Однією із популярних сфер сучасного життя є саме туризм, а особливої популярності останніми роками набирає саме екологічний (сільський, зелений) туризм, розвиток якого без лісу та лісових ресурсів уявити неможливо апріорі, адже саме ліси відіграють надзвичайно важливу екологічну роль, а саме ту, що ліси виступають джерелом покращення клімату, місцем для життя звірів та птахів, захищають ґрунти від ерозії, а також використовуються в рекреаційних, культурно-оздоровчих та естетичних цілях, отже, їх використання в екотуризмі є надзвичайно необхідним для розвитку галузі в

цілому [17, с. 276; 41, с. 121]. Таким чином, стверджує дослідниця, враховуючи такі особливості, дослідження особливостей правового регулювання використання лісових ресурсів для потреб екотуризму є надзвичайно актуальним та потребує наукового дослідження [41, с. 121]. Проаналізувавши особливості правового регулювання використання лісових ресурсів для потреб екотуризму, А. Журина доходить висновку, що правові засади використання лісових ресурсів в екотуризмі є надзвичайно розгалуженими та охоплюють собою як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти, серед яких ключову роль відіграють Конституція України та Лісовий кодекс України, які окреслюють законодавчі засади в даній сфері, спрямовані на раціональне використання лісових ресурсів, захист і охорону лісів, що є важливим для екотуризму. Вважаємо, що законодавство в даній сфері натеper є практично оптимальним і не потребує кардинальних оновлень [41, с. 124]. Таке твердження є досить спірним, адже навіть якщо не зважати на позиції попередніх дослідників і фахівців, які акцентують увагу на проблемах у сфері вітчизняного лісового господарства, зокрема на недоліках його правового регулювання, не можна ігнорувати позицію офіційної влади, яка прямо визнає наявність проблем у зазначеній сфері та наголошує на необхідності подальшого удосконалення засад державної політики з питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні, зокрема і на необхідності поліпшення контролю та нагляду у цій галузі. Так, у Державній стратегії управління лісами України до 2035 року, затвердженій розпорядженням українського уряду від 29 грудня 2021 р. № 1777-р, закріплено, що основними проблемами у сфері лісового господарства є: необхідність забезпечення балансу між екологічними, економічними та соціальними функціями ведення лісового господарства; недосконалий розподіл функцій управління, що призводить в окремих випадках до дублювання функцій або втрати їх виконання; незбалансованість системи правовідносин між суб'єктами лісового господарства з урахуванням можливої наявності конфлікту інтересів; високий рівень корупції та

незаконної діяльності в лісах; дисбаланс фінансового забезпечення лісогосподарської діяльності, відсутність належного фінансування заходів з ведення лісового господарства та дефіцит відповідних фахівців у галузі; погіршення санітарного стану лісів; недостатня лісистість території України; застаріла інформація про ліси та лісове господарство України; ускладнення реалізації прав власності (користування) на ліси; відсутність механізмів управління лісами комунальної власності; відсутність економічних механізмів стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх елементів, охорони, захисту, розширеного відтворення лісів, зокрема на землях приватної власності; відсутність прозорого механізму продажу деревини; незаконні рубки та обіг незаконно добутої деревини; низький рівень довіри до лісівників у суспільстві; низька відвідуваність лісів громадянами для рекреаційних цілей; недостатній рівень рекреаційної та екоосвітньої інфраструктури в лісах та місцях масового відпочинку населення; гендерна нерівність – недостатнє представництво жінок у лісовому господарстві, особливо на керівних та відповідальних посадах; шкода та збитки, завдані лісовому господарству внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України [133]. Більшість із цих проблем є прямим наслідком відсутності ефективного та дієвого як зовнішнього, так і внутрішнього нагляду та контролю за системою лісового господарства в нашій державі. У зв'язку із цим у Стратегії важливим для вдосконалення системи контролю за веденням лісового господарства вбачається внесення змін до законодавства з чітким визначенням відповідальних установ та їх повноважень в сфері контролю за здійсненням лісогосподарських заходів [133].

З огляду на зазначене, вважаємо, що в якості можливих напрямків удосконалення українського адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, слід виокремити наступні:

- 1) розробити і затвердити концептуальні засади організації та

здійснення контролю у сфері лісового господарства. Концепція (від лат. *conceptio* – сприйняття) – це система понять про ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ, подій; основна ідея будь-якої теорії. Термін «концепція» вживають також для позначення головного задуму в науковій, художній політичній та інших видах діяльності людини [175, с. 301]. Ю. В. Чабанова зазначає, що концепція – це спосіб розуміння, трактування процесів або явищ; система доказів певного положення, сукупність поглядів на окремих предмет дослідження, доктрина, теоретичний напрям або підхід, провідна ідея; форма провідного ідейного задуму при формуванні державної політики або розробленого і затвердженого в установленому порядку документа. Як провідний ідейний задум, відмічає дослідниця, концепція визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів дій здебільшого на національному рівні. У цьому разі концепція слугує основою для прийняття рішень і вирішення конкретних завдань [38, с. 342]. Ю. В. Чабанова підкреслює те, що у державному управлінні вважається доцільним попередньо розробляти науково-обґрунтовану концепцію усіх значущих політичних та законодавчих рішень. Як документ концепція розробляється державними органами з метою визначення основних засад (напрямів, пріоритетів) реалізації державної політики у відповідній сфері, якою передбачаються заходи для вирішення конкретної проблеми [38, с. 342]. Отже, у концепції мають бути визначені основоположні цінності, політико-правові та організаційно-управлінські ідеї, на яких має ґрунтуватися досліджуваний контроль і нагляд, адже у Державній стратегії управління лісами України до 2035 року хоча і визначені цілі, завдання та перспективи розвитку управління лісами, втім, саме питанням контролю приділено досить небагато уваги, і це при тому, що більшість проблем, окреслених у цій стратегії, як ми вже зазначали вище по тексту, є в тому числі наслідком відсутності належного нагляду і контролю у цій галузі. У концепції слід визначити: ключові проблеми та виклики, що стоять перед механізмом контролю за охороною, захистом, використанням та

відновленням лісів, і які вимагають удосконалення цього механізму; коло принципів, на яких має ґрунтуватися процес удосконалення нагляду і контролю, так і їх безпосереднє практичне здійснення; визначити мету та завдання удосконалення нагляду і контролю у галузі лісового господарства; окреслити перспективи та очікувані результати його удосконалення тощо. Тобто закріплення концептуальних засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні покликане окреслити загальний задум, напрям та пріоритети розвитку системи зазначеного нагляду та контролю як необхідного факторам забезпечення належного правового режиму лісів, їх раціонального та збалансованого використання [59];

2) чітко визначити та розмежувати у чинному законодавстві повноваження суб'єктів досліджуваного контролю та нагляду для того, щоб: по-перше, позбавитися непотрібних дублювань повноважень; по-друге, уникнути надмірного тиску з боку контролюючих органів на суб'єктів господарювання – висока якість та ефективність контролю має досягатися за рахунок впровадження чітких та зрозумілих процедур, дієвих форм і методів контрольно-наглядової роботи, а не завдяки кількості однотипних перевірок, що проводяться різними суб'єктами публічної влади; по-третє, відмежувати господарські функції від контрольних, прибрати конфлікт інтересів та мінімізувати корупційні ризики [78];

3) розробити новий порядок здійснення контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Одним із важливих моментів удосконалення процедури контролю має стати обов'язково залучення до роботи незалежного контролера (перевіряючого), адже в реаліях сьогодення, коли в нашій державі не забезпечене повноцінне розмежування функцій господарювання і контролю у сфері лісового господарства, досить складно забезпечити по-справжньому об'єктивне відстеження дотримання режиму законності під час надання дозволів та безпосереднього використання лісових ресурсів, зокрема вирубаня дерев.

Зрозуміло, що існує громадський контроль, але цей інститут не вирішує окресленої проблеми, оскільки не має обов'язкового та систематичного характеру;

4) запровадити зрозумілу та прозору процедуру науково обґрунтованого визначення лімітів використання лісів та лісових ресурсів;

5) запровадити нормативно-правові засади здійснення ефективної взаємодії суб'єктів контролю і нагляду у сфері лісового господарства. Взаємодія є вкрай важливим фактором існування та належного функціонування системи, зокрема і системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, особливо в умовах, коли повноваження і завдання суб'єктів досить тісно пов'язані та, навіть, в ряді питань перетинаються. Налагодження глибокої, системної та систематичної співпраці дозволяє суб'єктам контролю: забезпечити більш виважений і дієвий підхід до перевірки та оцінки стану лісів, дотримання їх правового режиму; уникнути зайвого витрачання ресурсів; оперативніше і більш результативно реагувати на правопорушення та інші проблемні моменти у сфері лісового господарства;

6) удосконалення правових механізмів участі громадськості у системі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Для цього, на нашу думку, доцільно [63]:

– по-перше, визначити порядок систематичного інформування про стан лісів в Україні, про форми і методи контролю за лісами, заходи контролю та нагляду та їх результати;

– по-друге, запровадити порядок залучення представників громадськості до проведення контрольно-наглядових заходів. Це порядок окрім іншого повинен передбачати випадки обов'язкового залучення останніх, а також критерії їх добору;

– по-третє, врегулювати основоположні засади проведення просвітницької та виховної діяльності з населенням. Адже, як справедливо відмічають екологи, що навіть найсуворіший контроль не забезпечить

високого рівня законності у сфері лісів та лісового господарства, без планомірного та цілеспрямованого освітньо-виховного впливу на свідомість людей, з метою формування у них відповідних позитивних настанов в частині ставлення до лісу і прищеплення почуття особистої відповідальності за їх використання і збереження [63].

Резюмуючи вищевикладене, вважаємо, що внесення змін і доповнень до чинного українського законодавства за запропонованими вище напрямками має підвищити якість нормативно-правового підґрунтя якості та ефективності нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів в нашій країні, перш за все за рахунок: чіткого визначення ідейних засад здійснення зазначеного контролю та нагляду та поступового розвитку його механізму; конкретизації та повноцінного розмежування повноважень суб'єктів нагляду та контролю; підвищення прозорості та зрозумілості процедур нагляду і контролю, а також механізмів взаємодії учасників цих процедур; підвищення залученості свідомої громадськості до контрольно-наглядової роботи [63].

3.3. Оптимізація системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, удосконалення форм та методів взаємодії між ними

У попередньому підрозділі ми розглянули можливі напрямки удосконалення адміністративно-правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, однак окрім нормативно-правової складової, яка безумовно є дуже важливою, ефективність та дієвість механізму зазначеного контролю та нагляду у значній мірі залежить і від низки організаційних та управлінських аспектів, зокрема від того, наскільки раціонально та виважено організована система суб'єктів цього нагляду і контролю. Позиції дослідників та ряду

фахівців у галузі лісового й екологічного контролю свідчать про те, що наразі у вказаній системі є певні проблеми.

Так, наприклад, О. Кравченко звертає увагу на те, що для гарантування достатку й безпеки громадян потрібні ресурси, які при залученні та ефективному використанні зовнішніх джерел можуть забезпечити стає і динамічне економічне зростання. Такими ресурсами є, зокрема, лісові ресурси. Відсутність визначеного та надійного механізму контролю за використанням лісових ресурсів не дозволяє гарантувати безпеку людини і довкілля [73]. О. Кравченко звертає увагу на те, що наразі існує не так багато органів, які займаються питаннями контролю у сфері лісів та відносин, пов'язаних із лісовим господарством, зокрема, це Державне агентство лісових ресурсів України, створена ними Державна лісова охорона, а також Державна екологічна інспекція України. Однак, попри те, що ці державні інституції мають «на папері» різні місії, на практиці, наголошує фахівець, контрольні заходи зазначених суб'єктів досить часто дублюють один одного. Незалежність таких перевірок досить часто викликає сумніви, вони містять високі корупційні ризики, зумовлені дублюванням повноважень на рівні декількох органів влади [73]. З огляду на зазначене, О. Кравченко цілком справедливо відмічає, що для боротьби із незаконними рубками єдиним ефективним в довготривалій перспективі рішенням є реформа державного екологічного контролю, яка передбачатиме, перш за все, ліквідацію дублювання центральними органами виконавчої влади повноважень та запровадження єдиного підходу до виконання контрольних функцій. Крім цього, Уряду необхідно виконати положення Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», які передбачають використання таких інструментів екологічної політики як комплексний моніторинг стану НПС і нагляд (контроль) у сфері охорони НПС, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Це забезпечить перехід до системи запобігання правопорушенням і моніторингу стану довкілля, зменшення тиску на бізнес-

середовище. А також створить можливості для широкого залучення громадськості до нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства з урахуванням найкращих практик організації функціонування аналогічних інституцій у країнах – членах ЄС [73].

Д. А. Арутюнян зазначає, що ліс та інші об'єкти навколишнього природного середовища є елементами екологічної системи, що впливають на якість умов життєдіяльності людини, сталого розвитку суспільства і спрямованість інституційного забезпечення державного управління охороною довкілля. Разом із тим, підкреслює правник, однією з основних причин екологічних проблем є існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій. У цьому зв'язку потребує вирішення проблема забезпечення публічного контролю щодо раціонального використання, охорони та відновлення лісових природних ресурсів, що існує в багатьох країнах світу, і кожна країна виходить, насамперед, з інтересів власного розвитку, досвіду, традицій [10, с. 1]. Х. В. Юшкевич у своїй науковій праці, присвяченій проблематиці адміністративно-правових засад охорони лісового фонду України, підкреслює, що важливим етапом вдосконалення адміністративно-правового механізму цієї охорони є проведення інституційних змін, тобто уточнює дослідниця потрібна реорганізація у відповідну міністерстві, що дасть змогу оптимізувати управління та вирішити проблему дублювання окремих повноважень (наприклад, щодо державного нагляду/контролю, щодо укладення міжнародних актів-документів про співробітництво) [190, с. 190]. О. Степаненко та інші фахівці зазначають, що першопричини незаконних рубок в Україні досить складні, і, як правило, виходять за рамки лісового сектору. Наводяться спонукальні мотиви цих рубок: бідність населення сільських районів, неучасть зацікавлених сторін в управлінні лісовими ресурсами і недостатня інформованість громадськості, корупція й загальна

бездіяльність у системі управління, а також неясності і протиріччя в політиці чи законодавстві, незадовільне правозастосування тощо [46]. Для вирішення цих проблем потрібен комплексний підхід до реформування системи управління лісами в нашій країні, зокрема слід переглянути систему суб'єктів нагляду і контролю у цій сфері та удосконалити засади контролю, адже наразі повноважені суб'єкти, здійснюючи контрольні-наглядові заходи в якості пріоритетної мети цього контролю, розглядають виявлення порушень та стягнення штрафів з метою наповнення бюджету, а не виявлення та усунення тих проблем і їх чинників, що існують у сфері охорони, захисту, користування та відтворення лісів [46]. А. С. Ярошенко, А. А. Дума, А. А. Марочко, аналізуючи організаційно-правовий механізм охорони лісових ресурсів, зауважують на тому, що сучасна система управління лісами в Україні потребує удосконалення, яке має передбачати вирішення ряд проблем як нормативно-правового, так й інституційного характеру. Повноваження держави щодо управління лісами, підкреслюють правники, надмірно розосереджені між різними органами виконавчої та законодавчої влади. Численне дублювання функцій розмиває межі відповідальності між різними державними інститутами та знижує рівень керованості лісовим фондом. Закладено законодавчо-правовий алгоритм деформації системи ефективного прийняття рішень у лісовому господарстві [96, с. 286–287].

Вищенаведені наукові позиції свідчать про те, що наразі існує необхідність оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю у досліджуваній сфері. Слід відмітити, що необхідність проведення зазначеної оптимізації так чи інакше згадується й у деяких офіційних документах. Так, наприклад, у Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р, хоча прямо не йдеться про оптимізацію системи органів нагляду і контролю у сфері лісів, втім, все ж таки зазначається, що механізм контролю у за станом навколишнього середовища і режимом законності у цій

сфері має низку проблем, що безумовно стосується і лісового сектору, який є невід'ємною складовою екосистеми. При цьому у концепції звернено увагу на те, що ці проблеми не в останню чергу пов'язані із тим, що система суб'єктів контролю (нагляду) за навколишнім середовищем має ряд недоліків, які не дозволяють їй приймати оперативні та ефективні рішення і вживати відповідні дієві заходи. Так, у вказаній системі зазначається, що «на сьогодні маємо такі проблеми: низька заробітна плата, застаріла матеріально-технічна і лабораторна база, недостатній обсяг фінансування, високий рівень корупції, непрозора система прийняття рішень щодо порушників природоохоронного законодавства призводить до низького кваліфікаційного рівня державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, а відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог природоохоронного законодавства, єдиних електронних реєстрів природних ресурсів та неналежний рівень інформаційного обміну – низької ефективності, недієздатності Держекоінспекції; наглядові (контрольні) функції дублюються центральними органами виконавчої влади, відсутній єдиний підхід до виконання функцій; повноваження щодо нагляду (контролю) на даний час здійснюють такі центральні органи виконавчої влади, як Держекоінспекція, Держгеонадра, Держлісагентство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека; Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища не сприяє забезпеченню повноцінного доступу громадян України до інформації про стан навколишнього природного середовища, існуючі екологічні ризики для безпечної життєдіяльності. Відсутній прозорий механізм проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступ до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими; потребує удосконалення порядок проведення державного моніторингу стану навколишнього природного середовища з метою забезпечення доступу, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття

ефективних управлінських рішень на підставі даних про стан навколишнього природного середовища, що сприятиме створенню технічної та технологічної бази для функціонування єдиної державної системи моніторингу стану навколишнього природного середовища» [134]. Вихід із ситуації, що склалася у сфері охорони природи і вирішення проблем нагляду та контролю у ній, розробники концепції вбачають, зокрема, у внесенні змін до системи суб'єктів цього нагляду і контролю. Так, у вказаній Концепції з цього приводу зазначається, що її основними напрямками реалізації є: координація діяльності органів виконавчої влади, що виконують функції чи завдання у сфері охорони навколишнього природного середовища, з метою ефективного проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища; реформування системи управління сферою природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) з метою створення інтегрованої системи, спроможної забезпечити реалізацію реформ у сфері природоохоронної діяльності; ліквідація територіальних органів Держекоінспекції, у тому числі морських екологічних інспекцій – Державної Азовської морської екологічної інспекції, Державної Азово-Чорноморської екологічної інспекції, Державної екологічної інспекції Північно-Західного регіону Чорного моря, та передача їх функцій міжрегіональним територіальним органам Служби тощо [134].

Окрім вищезгаданої Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища від 31 травня 2017 р. № 616-р варто відмітити й Державну стратегію управління лісами України до 2035 року від 29 грудня 2021 р. № 1777-р., в якій хоча й поверхнево та опосередковано, втім, також звернено увагу на необхідність реорганізації системи контролю та нагляду у лісовій галузі. Зокрема, у Стратегії закріплено, що ефективне управління лісами передбачається здійснювати шляхом: зміни моделі та механізмів державного управління у сфері лісового господарства; оптимізації та реорганізації структури і функцій суб'єктів господарювання державної власності в лісовій галузі; зміни правил здійснення лісогосподарських заходів, які спрямовані на

наближені до природи методи лісівництва та поступову відмову від суцільних рубок; забезпечення прозорості лісогосподарської діяльності в частині відкритого електронного продажу деревини; впровадження нової системи організації охорони і захисту лісів, запобігання незаконним рубкам, обігу та збуту незаконно заготовленої деревини [133].

З огляду на вищевикладене, у даному підрозділі ми запропонуємо власне бачення можливих кроків щодо оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також щодо удосконалення форм та методів взаємодії між цими суб'єктами, адже цілісний та злагоджений характер системи досягається лише тоді, коли її складові належним чином взаємодіють один з одним.

Перш за все, звісно ж, слід звернути увагу на те, що органи державної влади, які займаються питаннями управління у лісовій галузі (незважаючи на численні зауваження дослідників, фахівців з питань екологічного та лісового контролю, і самої ж влади), все ще суміщають функції контролю і нагляду з господарськими функціями. Очевидно, що така ситуація не сприяє досягненню високого рівня об'єктивності та неупередженості під час здійснення контрольно-наглядових заходів. З цією метою необхідно пришвидшити процес створення державної холдингової компанії, яка б займалася питаннями господарського управління у сфері лісів та, можливо, об'єднала у єдину цілісну систему існуючі лісогосподарські підприємства в нашій країні. Зазначена державна компанія має пряму підпорядковуватися уряду і координуватися ним через Міністра Міндовкілля України. Слід відмітити те, що на сьогодні існує законопроект, запропонований Держлісагенством України «Про особливості управління об'єктами державної власності в лісовій галузі та порядок утворення та діяльності спеціалізованого державного лісогосподарського акціонерного товариства «Ліси України»». Цей закон покликаний визначити правові основи економічного та організаційного регулювання управління об'єктами державної власності в лісовій галузі та особливості утворення та діяльності

спеціалізованого державного лісогосподарського акціонерного товариства «Ліси України», управління і розпорядження його майном та спрямований на забезпечення економічної безпеки і захисту інтересів держави [129]. У вказаному законопроекті передбачено утворення Акціонерного товариства, що здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, шляхом здійснення реорганізації (перетворення) ДП «Ліси України», відповідно до законодавства з урахуванням особливостей, визначених цим Законом. Засновником Акціонерного товариства є держава в особі Кабінету Міністрів України. Акціонерне товариство утворюється як спеціалізоване лісогосподарське підприємство у формі господарського публічного акціонерного товариства, 100 відсотків акцій якого належать державі. Набуті державою в результаті утворення Акціонерного товариства акції товариства не підлягають приватизації. Акціонерне товариство є постійним лісокористувачем відповідно до статті 17 Лісового кодексу України [129]. Держлісагенство ж, у свою чергу, має виконувати контрольні-наглядові та правоохоронні завдання, функції й повноваження. Означений підхід зменшує зацікавленість Держлісагенства у конкретних результатах перевірки (інспектування, моніторингу тощо) і сприятиме підвищенню рівня об'єктивності та неупередженості контролю (нагляду). Зазначені зміни не обов'язково призведуть до зниження рівня корупційної складової, адже для досягнення суттєвих позитивних змін з цього питання потрібне не лише розмежування господарських і контрольних функцій, втім, це не є предметом нашого дослідження.

Позбавлення Держлісагенства господарських функцій є важливим кроком на шляху оптимізації системи контролю у досліджуваній сфері, однак не вирішує проблеми дублювання перевірок, що здійснюються зазначеним органом державної влади і тими, які проводяться Держекоінспекцією. Деякі дослідники вважають, що змінити цю ситуацію можна шляхом перетворення Держлісагенства на самостійне міністерство [190, с. 172]. Однак, на нашу думку, такий підхід лише ускладнить проблему, адже тоді доведеться

вирішувати питання розмежування контрольних повноважень декількох міністерств, зокрема того, на яке пропонується перетворити Держлісагенство, Мінприроди та Мінагрополітики України. Тому вбачається більш доцільним забезпечити ефективний механізм взаємодії між цими суб'єктами у питання здійснення контрольно-наглядових заходів у сфері лісового господарства, який би забезпечував оперативне та узгоджене реагування Держлісагенства і Держекоінспекції на випадки порушення законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні. З цією метою необхідно розробити порядок взаємодії Держлісагентства (в тому числі Держлісоохорони) та Держекоінспекції, в якому закріпити основні завдання, принципи, форми та методи взаємодії зазначених суб'єктів. В якості ключових форм співпраці мають бути зокрема визначені: спільна підготовка пропозицій змін до чинного законодавства; проведення спільних контрольно-наглядових заходів; обмін інформацією; спільна підготовка статистичних даних; спільна розробка відповідних методичних рекомендацій для лісокористувачів; формування спільних робочих груп; спільне проведення нарад, круглих столів тощо [56].

Окрім взаємодії, важливим є також питання координації контрольно-наглядової діяльності за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. На відміну від взаємодії, яка є неодмінною умовою існування і належного функціонування системи, координація являє собою метод управління взаємодією. Вона (тобто координація) орієнтована на узгодження і спрямування у потрібне русло спільних або взаємопов'язаних дій та заходів суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. Метод координації заснований на спільному виробленні та прийнятті відповідних рішень, за належною реалізацією яких, як правило, спостерігає відповідний суб'єкт, який виконує функції координуючого центра. У питаннях правоохоронної діяльності досліджуваних суб'єктів роль координуючого центру мають виконувати органи прокуратури, у той час як координація контрольно-наглядової та іншої управлінської роботи має перебувати у віданні

відповідного підрозділу Мінприроди України, а також органів місцевої влади у межах певних територіальних одиниць.

Ще одним важливим питанням у контексті оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів є участь громадськості у здійсненні зазначеного нагляду та контролю. Переконавши, що з метою забезпечення високого рівня законності, об'єктивності та неупередженості контролю і нагляду необхідно забезпечити широке залучення громадськості до їх здійснення, яке не обмежене лише роботою громадських інспекторів з охорони довкілля. Також слід відзначити, що взаємодія із інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами не має зводитися виключно до залучення останніх до проведення перевірок, інспектувань, моніторингів, натомість має передбачати активне залучення представників громадськості до просвітницької та виховної роботи, орієнтованої на пропагування відповідних цінностей та формування у людей стійких життєвих настанов і переконань щодо поводження із лісами, як одним із важливих факторів благополуччя населення [56].

Задля окреслення форм і методів взаємодії громадськості з органами публічної влади, які здійснюють нагляд і контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів доцільно природоохоронним громадським організаціям укласти із органами публічної влади в особі Держлісагенства та Держекоінспекції меморандуму про співпрацю з питань забезпечення правового режиму лісів, їх доцільного та збалансованого використання, а також ефективного відтворення. Подібні документи про співпрацю між владою та громадськістю у галузі лісового господарства можуть укладатися і на регіональному та локальному рівнях [56].

В цілому, резюмуючи вищевикладене, можемо констатувати, що існуюча на сьогодні система суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів потребує перегляду і деякі кроки на цьому шляху вже здійснюються, зокрема в частині вищезагаданого

розмежування господарських та контрольних функцій. Однак, все це відбувається досить повільно, адже на наявності цієї проблеми та необхідності її вирішення, зокрема, наприклад, за зразком Польщі, акцентується увага вже далеко не перший рік як науковцями, так і представниками практичних кіл, громадськості і політичного середовища. Крім того, в нашій державі повністю не сформовані організаційно-правові механізми взаємодії між суб'єктами контролю і нагляду, а також не врегульовані засади управління цією взаємодією, досить поверхнево та уривчасто впорядкований інститут співпраці із громадськістю. Очевидно, що такий стан справ не забезпечує оптимального стану функціонування системи суб'єктів досліджуваного контролю та нагляду і, відповідно, не сприяє досягненню високого рівня законності, ефективності та дієвості досліджуваного нагляду і контролю. Вищезапропоновані нами кроки орієнтовані на впорядкування ролей суб'єктів у зазначеній системі, зміцнення і поглиблення їх взаємодії один із одним [56].

Висновки до Розділу 3

Узагальнено, що у провідних демократичних державах світу ліс і лісові ресурси належать до кола найважливіших національних цінностей, що мають вагоме як економічне, так і соціальне та культурне значення. Для належного збереження та відновлення цих цінностей у зарубіжних країнах запроваджені багаторівневі владні механізми управління лісовим господарством, які в тому числі передбачають здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів. Підкреслено, що у більшості провідних країн ефективність та повнота нагляду і контролю у сфері лісового господарства досягається за рахунок комплексного підходу до вирішення цього питання, що виражається, перш за все, у тому, що заходи контролю здійснюються як органами публічної влади, що спеціалізуються саме на

питаннях лісового господарства, так і органами і службами з питань екологічної безпеки. При цьому спеціальні суб'єкти з питань лісового господарства та суб'єкти екологічного нагляду і контролю можуть належати до вертикалі як одного міністерства (як правило – це міністерство, яке опікується питаннями екології та природоохорони), так і до різних відомств (наприклад, у ряді країн служби лісового контролю перебувають у підпорядкуванні міністерств сільського господарства, а служби екоконтролю – відповідно у вертикалі міністерства з питань екології та охорони природи. В цілому, зазначений підхід організаційно-інституційного забезпечення нагляду і контролю властивий і для України, адже в нашій державі існує і Держлісагенство і Держекоінспекція.

Виокремлено найбільш позитивні моменти зарубіжного досвіду здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, які доцільно врахувати і запровадити до використання в українському організаційно-правовому просторі, а саме:

- по-перше, необхідним є активне залучення громадськості (перш за все відповідних громадських організацій) до здійснення спільних контрольних-наглядових заходів;

- по-друге, слід забезпечити систематичне та системне проведення просвітницької роботи у сфері лісового господарства, зокрема необхідно активно пропагувати збалансоване, раціональне та помірковане використання лісів. Органи публічної влади у співпраці із відповідними інститутами громадянського суспільства повинні опікуватися формуванням у населення високого рівня культури користування лісами і лісовими ресурсами, мотивувати до свідомої та відповідальної поведінки у сфері лісового господарства;

- по-третє, під час оцінювання стану лісів, якості та ефективності їх використання вони (тобто ліси) мають розглядатися не лише як економічний ресурс, а й як фактор, який впливає на якість життя населення і благополуччя останнього;

- по-четверте, необхідно вдаватися до довгострокового (10 і більше років) планування лісового господарства, що передбачає, окрім іншого, здійснення періодичних контрольних-наглядових заходів на різних рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому);

- по-п'яте, використання податкових важелів для стимулювання раціонального і збалансованого лісокористування.

Доведена необхідність розробити і затвердити концептуальні засади організації та здійснення контролю у сфері лісового господарства. У Концепції мають бути визначені основоположні цінності, політико-правові та організаційно-управлінські ідеї, на яких має ґрунтуватися досліджуваний контроль і нагляд, адже у Державній стратегії управління лісами України до 2035 року хоча і визначені цілі, завдання та перспективи розвитку управління лісами, втім, саме питанням контролю приділено досить небагато уваги, і це при тому, що більшість проблем, окреслених у цій стратегії, як ми вже зазначали вище по тексту, є в тому числі наслідком відсутності належного нагляду і контролю у цій галузі. У концепції запропоновано визначити: ключові проблеми та виклики, що стоять перед механізмом контролю за охороною, захистом, використанням та відновленням лісів, і які вимагають удосконалення цього механізму; коло принципів, на яких мають ґрунтуватися процес удосконалення нагляду і контролю, так і їх безпосереднє практичне здійснення; визначити мету та завдання удосконалення нагляду і контролю у галузі лісового господарства; окреслити перспективи та очікувані результати його удосконалення тощо. Тобто закріплення концептуальних засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні покликане окреслити загальний задум, напрям та пріоритети розвитку системи зазначеного нагляду та контролю як необхідного фактора забезпечення належного правового режиму лісів, їх раціонального та збалансованого використання.

Аргументовано, що на сьогодні вбачається необхідним чітко визначити

та розмежувати у чинному законодавстві повноваження суб'єктів досліджуваного контролю та нагляду для того, щоб: по-перше, позбавитися непотрібних дублювань повноважень; по-друге, уникнути надмірного тиску з боку контролюючих органів на суб'єктів господарювання – висока якість та ефективність контролю має досягатися за рахунок впровадження чітких та зрозумілих процедур, дієвих форм і методів контрольно-наглядової роботи, а не завдяки кількості однотипних перевірок, що проводяться різними суб'єктами публічної влади; по-третє, відмежувати господарські функції від контрольних, прибрати конфлікт інтересів та мінімізувати корупційні ризики.

Обґрунтовано важливість розробки нового порядку здійснення контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Одним із важливих моментів удосконалення процедури контролю має стати обов'язково залучення до роботи незалежного контролера (перевіряючого), адже в реаліях сьогодення, коли в нашій державі не забезпечене повноцінне розмежування функцій господарювання і контролю у сфері лісового господарства, досить складно забезпечити по-справжньому об'єктивне відстеження дотримання режиму законності під час надання дозволів та безпосереднього використання лісових ресурсів, зокрема вирубаня дерев. Зрозуміло, що існує громадський контроль, але цей інститут не вирішує окресленої проблеми, оскільки не має обов'язкового та систематичного характеру.

Констатовано, що необхідно запровадити нормативно-правові засади здійснення ефективної взаємодії суб'єктів контролю і нагляду у сфері лісового господарства. Підкреслено, що взаємодія є вкрай важливим фактором існування та належного функціонування системи, зокрема і системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, особливо в умовах, коли повноваження і завдання суб'єктів досить тісно пов'язані та, навіть, в ряді питань перетинаються. Налагодження глибокої, системної та систематичної співпраці дозволяє суб'єктам контролю: забезпечити більш виважений і

дієвий підхід до перевірки та оцінки стану лісів, дотримання їх правового режиму; уникнути зайвого витрачання ресурсів; оперативніше і більш результативно реагувати на правопорушення та інші проблемні моменти у сфері лісового господарства.

Відзначено, що для удосконалення правових механізмів участі громадськості у системі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні вбачається доцільним: по-перше, визначити порядок систематичного інформування про стан лісів в Україні, про форми і методи контролю за лісами, заходи контролю та нагляду та їх результати; по-друге, запровадити порядок залучення представників громадськості до проведення контрольно-наглядових заходів. Це порядок окрім іншого повинен передбачати випадки обов'язкового залучення останніх, а також критерії їх добору; по-третє, врегулювати основоположні засади проведення просвітницької та виховної діяльності з населенням. Адже, як справедливо відмічають екологи, що навіть найсуворіший контроль не забезпечить високого рівня законності у сфері лісів та лісового господарства, без планомірного та цілеспрямованого освітньо-виховного впливу на свідомість людей, з метою формування у них відповідних позитивних настанов в частині ставлення до лісу і прищеплення почуття особистої відповідальності за їх використання і збереження.

Звернено увагу на те, що органи державної влади, які займаються питаннями управління у лісовій галузі (незважаючи на численні зауваження дослідників, фахівців з питань екологічного та лісового контролю, і самої ж влади), все ще суміщають функції контролю і нагляду з господарськими функціями. Наголошено, що така ситуація не сприяє досягненню високого рівня об'єктивності та неупередженості під час здійснення контрольно-наглядових заходів. З цією метою необхідно пришвидшити процес створення державної холдингової компанії, яка б займалася питаннями господарського управління у сфері лісів та, можливо, об'єднала у єдину цілісну систему існуючі лісогосподарські підприємства в нашій країні. Зазначена державна

компанія має на пряму підпорядковуватися уряду і координуватися ним через міністра Міндовкілля України.

Аргументовано, що позбавлення Держлісагенства господарських функцій є важливим кроком на шляху оптимізації системи контролю у досліджуваній сфері, однак не вирішує проблеми дублювання перевірок, що здійснюються зазначеним органом державної влади і тими, які проводяться Держекоінспекцією. Деякі дослідники вважають, що змінити цю ситуацію можна шляхом перетворення Держлісагенства на самостійне міністерство. Однак, відзначено, що такий підхід лише ускладнить проблему, адже тоді доведеться вирішувати питання розмежування контрольних повноважень декількох міністерств, зокрема того, на яке пропонується перетворити Держлісагенство, Мінприроди та Мінагрополітики України. Тому вбачається більш доцільним забезпечити ефективний механізм взаємодії між цими суб'єктами у питанні здійснення контрольно-наглядових заходів у сфері лісового господарства, який би забезпечував оперативне та узгоджене реагування Держлісагенства і Держекоінспекції на випадки порушення законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні. З цією метою необхідно розробити порядок взаємодії Держлісагентства (в тому числі Держлісохорони) та Держеконіспекції, в якому закріпити основні завдання, принципи, форми та методи взаємодії зазначених суб'єктів. В якості ключових форм співпраці мають бути, зокрема, визначені: спільна підготовка пропозицій змін до чинного законодавства; проведення спільних контрольно-наглядових заходів; обмін інформацією; спільна підготовка статистичних даних; спільна розробка відповідних методичних рекомендацій для лісокористувачів; формування спільних робочих груп; спільне проведення нарад, круглих столів тощо.

Підкреслено, що окрім взаємодії, важливим є також питання координації контрольно-наглядової діяльності за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. На відміну від взаємодії, яка є неодмінною умовою існування і належного функціонування системи,

координація являє собою метод управління взаємодією. Вона (тобто координація) орієнтована на узгодження і спрямування у потрібне русло спільних або взаємопов'язаних дій та заходів суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. Метод координації заснований на спільному виробленні та прийнятті відповідних рішень, за належною реалізацією яких, як правило, спостерігає відповідний суб'єкт, який виконує функції координуючого центра. У питаннях правоохоронної діяльності досліджуваних суб'єктів роль координуючого центру мають виконувати органи прокуратури, у той час як координація контрольно-наглядової та іншої управлінської роботи має перебувати у віданні відповідного підрозділу Мінприроди України, а також органів місцевої влади у межах певних територіальних одиниць.

Констатовано, що важливим питанням у контексті оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів є участь громадськості у здійсненні зазначеного нагляду та контролю. З метою забезпечення високого рівня законності, об'єктивності та неупередженості контролю і нагляду, необхідно забезпечити широке залучення громадськості до їх здійснення, яке не обмежене лише роботою громадських інспекторів з охорони довкілля. Також відзначено, що взаємодія із інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами не має зводитися виключно до залучення останніх до проведення перевірок, інспектувань, моніторингів, натомість має передбачати активне залучення представників громадськості до просвітницької та виховної роботи, орієнтованої на пропагування відповідних цінностей та формування у людей стійких життєвих настанов і переконань щодо поводження із лісами, як одним із важливих факторів благополуччя населення.

Наголошено, що задля окреслення форм і методів взаємодії громадськості з органами публічної влади, які здійснюють нагляд і контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів доцільно природоохоронним громадським організаціям укласти із органами публічної

влади в особі Держлісагенства та Держекоінспекції меморандуму про співпрацю з питань забезпечення правового режиму лісів, їх доцільного та збалансованого використання, а також ефективного відтворення. Подібні документи про співпрацю між владою та громадськістю у галузі лісового господарства можуть укладатися і на регіональному та локальному рівнях.

Узагальнено, що існуюча на сьогодні система суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів потребує перегляду і деякі кроки на цьому шляху вже здійснюються, зокрема в частині вищезгаданого розмежування господарських та контрольних функцій. Однак, все це відбувається досить повільно, адже на наявності цієї проблеми та необхідності її вирішення, наприклад, за зразком Польщі, акцентується увага вже далеко не перший рік, як науковцями, так і представниками практичних кіл, громадськості і політичного середовища. Крім того, в нашій державі повністю не сформовані організаційно-правові механізми взаємодії між суб'єктами контролю і нагляду, а також не врегульовані засади управління цією взаємодією, досить поверхнево та уривчасто впорядкований інститут співпраці із громадськістю. Очевидно, що такий стан справ не забезпечує оптимального стану функціонування системи суб'єктів досліджуваного контролю та нагляду і, відповідно, не сприяє досягненню високого рівня законності, ефективності та дієвості досліджуваного нагляду і контролю. Запропоновані нами вище кроки орієнтовані на впорядкування ролей суб'єктів у зазначеній системі, зміцнення і поглиблення їх взаємодії один із одним.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, розробленні пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства у відповідній сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети, зокрема:

1. Аргументовано, що охорона, захист, використання та відтворення лісів в Україні, як об'єкти нагляду та контролю, являють собою сукупність суспільних правовідносин, пов'язаних із веденням лісового господарства, що спрямовані на забезпечення екологічної сталості лісу як важливого елементу довкілля, а також «місця» ведення лісогосподарської діяльності. Кожний із перелічених елементів взаємопов'язаний між собою, адже, до прикладу, використання лісу є неможливим без додержання лісокористувачами вимог із дотримання визначених лімітів вилучення лісових ресурсів, що сприяє їх відтворенню. При цьому лісокористувачі зобов'язані дотримуватися вимог з охорони та захисту лісів, а будь-яке відхилення від них може тягнути за собою негативні наслідки у вигляді юридичної відповідальності. А відтак, зазначене, безумовно, робить охорону, захист, використання та відтворення лісів важливим об'єктом для здійснення нагляду та контролю.

2. Доведено, що нагляд та контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів являє собою різновид управлінської діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища, частиною якого є ліси як відновлювальний природний ресурс. Його змістом є діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на реалізацію комплексу заходів, орієнтованих на перевірку, оцінку та забезпечення дотримання всіма суб'єктами, які здійснюють свою діяльність в

сфері лісового господарства (насамперед, власниками та лісокористувачами), законодавчо закріплених вимог щодо охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісів, а також у напрямку запобігання, виявлення та припинення порушень лісового законодавства.

Встановлено, що особливостями нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є: по-перше, обсяг вимог, які становлять предмет нагляду та контролю, залежить від адміністративно-правового статусу суб'єктів, що беруть участь у лісовому господарстві, адже існують різні вимоги до обсягу зобов'язань щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси відповідних власників лісів, приватних лісовласників, тимчасових спеціальних лісокористувачів, а також суб'єктів, які здійснюють загальне лісокористування; по-друге, наявність великої кількості суб'єктів, які реалізують контрольні та наглядові повноваження в розглядуваній сфері, що певним чином призводить до «подвійності» нагляду та контролю з одних й тих самих питань різними державними інституціями; по-третє, існування широкого кола питань, які складають предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

3. Запропоновано наступний підхід щодо класифікації видів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні: 1) за способами проведення: фактичний та документальний; 2) за кількісним складом осіб, що реалізують наглядові та контрольні заходи, – одноособовий та колегіальний; 3) за терміном проведення – постійний (моніторинговий нагляд за станом лісу) та тимчасовий (проведення планових чи позапланових перевірок суб'єктами нагляду та контролю); 4) за рівнем нагляду та контролю в лісовій сфері: а) міжнародний; б) національний; в) регіональний (місцевий); 5) з урахуванням суб'єктів провадження лісового нагляду та контролю: а) державний та б) громадський; 6) за спрямуванням компетенції суб'єктів державного нагляду та контролю: а) контроль, який здійснюється суб'єктами загальної компетенції б) контроль, який

здійснюється суб'єктами міжгалузевої компетенції; в) контроль, який здійснюється суб'єктами спеціальної компетенції; 7) за напрямком здійснення нагляду та контролю: а) щодо встановлення правового статусу суб'єкта лісового використання (перевірка наявності документів, що підтверджують право власності на ліс, акт на право постійного землекористування земель лісогосподарського призначення, лісових квитків, лісорубних квитків); б) перевірка додержання умов спеціального лісокористування щодо виду лісокористування, його строків та лімітів лісових ресурсів; в) визначення фактів проведення охоронних та лісовідтворювальних заходів зобов'язаними щодо цього суб'єктами тощо.

4. Визначено, що ключове місце в системі правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні належить нормам адміністративного права. Зазначене пояснюється тим, що саме за допомогою адміністративно-правових нормативно-правових актів: по-перше, закріплюється правовий статус власників лісів та лісокористувачів, а відтак, визначаються межі їх допустимої та необхідної поведінки, які в своїй сукупності становлять предмет нагляду та контролю у досліджуваній сфері; по-друге, визначається адміністративно-правовий статус суб'єктів, що уповноважені здійснювати контрольно-наглядову діяльність у досліджуваній сфері; по-третє, розкриваються форми, методи, а також межі нагляду та контролю; по-четверте, встановлюється перелік та зміст адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

5. Констатовано, що завданнями нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні є: перевірка та оцінка діяльності суб'єктів використання лісових ресурсів; забезпечення дотримання режиму законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; виявлення та припинення порушень лісового законодавства; притягнення осіб, що вчинили правопорушення у сфері

використання лісових ресурсів, до юридичної відповідальності; попередження та припинення незаконної рубки лісів, браконьєрства та будь-яких інших негативних впливів на стан лісів; забезпечення сталого та відповідального використання лісових ресурсів; підтримка та збільшення площ лісових насаджень; забезпечення прозорості та участі громадськості в управлінні лісами; гарантування безпеки та біорізноманіття лісових екосистем.

Обґрунтовано, що функції нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні являють собою зовнішній прояв практичної діяльності спеціально-уповноважених суб'єктів у напрямку здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. До відповідних функцій віднесено наступні: профілактичну; охоронну; захисну; мотиваційну; діагностичну; відновлювальну; коригувальну; прогностичну.

6. Виявлено, що предмет нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має дві сторони: 1) це конкретний вид господарської діяльності підконтрольного об'єкта в рамках набуття права власності та користування лісовими ресурсами країни, які їм надаються на постійній та/або тимчасовій основі; 2) це сукупність лісових ресурсів та природних територій, які підлягають системному спостереженню, визначенню відповідності встановленим стандартам, нормам та правилам щодо їхньої охорони, ефективного захисту від негативних впливів, раціонального використання та сталим відтворенням, з метою збереження екологічної різноманітності, урбаністичного планування, а також забезпечення соціально-економічних та екологічних зисків для суспільства.

З'ясовано, що межі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні представляють собою певні суб'єктивні та об'єктивні чинники, які визначають своєрідні кордони для здійснення контрольно-наглядової діяльності у досліджуваній сфері суспільних відносин. Відповідні межі обумовлені: по-перше, положеннями

нормативно-правових актів різної юридичної сили, що становлять систему правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні; по-друге, правовим статусом суб'єктів, які уповноважені здійснювати діяльність у сфері використання та відновлення лісових ресурсів України; по-третє, компетенцією суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

7. Окреслено, що на сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, до якої залучені і вищі державні органи, і центральні органи виконавчої влади, і місцеві органи влади, і громадськість. Кожен із суб'єктів цієї системи має свої завдання і повноваження, що відповідають його суспільній місії та функціональному призначенню: одні створюють правове підґрунтя, інші формують і запроваджують концептуальні та стратегічні засади державної політики у сфері лісового господарства та охорони довкілля, треті забезпечують безпекове середовище, четверті займаються правозастосовною та організаційно-управлінською роботою тощо. Як недолік відзначено, що така розгалуженість зазначеної системи призводить до появи дублювання повноважень, сприяє бюрократизації та появі корупційних схем, особливо на рівні органів і служб спеціальної компетенції, які безпосередньо і реалізують заходи нагляду та контролю.

8. У контексті нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні під адміністративною процедурою запропоновано розуміти закріплений у законодавстві порядок здійснення уповноваженими суб'єктами юридично значущих дій і прийняття відповідних рішень щодо перевірки та оцінки відповідності діяльності підконтрольних суб'єктів вимогам чинного законодавства у сфері охорони і захисту, використання та відтворення лісів, а також щодо застосування до таких суб'єктів певних заходів реагування у разі потреби. Виділено наступні види адміністративних процедур у здійсненні нагляду та контролю за

охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів: 1) контрольні процедури на етапі отримання довільних документів; 2) процедури втручального характеру, які і мають суто контрольний характер.

9. Узагальнено найбільш позитивні аспекти зарубіжного досвіду здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, які доцільно врахувати і запровадити для використання в українському правовому просторі, а саме: по-перше, необхідним є активне залучення громадськості (перш за все відповідних громадських організацій) до здійснення спільних контрольних-наглядових заходів; по-друге, слід забезпечити систематичне та системне проведення просвітницької роботи у сфері лісового господарства, зокрема необхідно активно пропагувати збалансоване, раціональне та помірковане використання лісів. Органи публічної влади у співпраці із відповідними інститутами громадянського суспільства повинні опікуватися формуванням у населення високого рівня культури користування лісами і лісовими ресурсами, мотивувати до свідомої та відповідальної поведінки у сфері лісового господарства; по-третє, під час оцінювання стану лісів, якості та ефективності їх використання вони (тобто ліси) мають розглядатися не лише як економічний ресурс, а й як фактор, який впливає на якість життя населення і благополуччя останнього; по-четверте, необхідно вдаватися до довгострокового (10 і більше років) планування лісового господарства, що передбачає, окрім іншого, здійснення періодичних контрольних-наглядових заходів на різних рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому); по-п'яте, слід використовувати податкові важелі для стимулювання раціонального і збалансованого лісокористування.

10.3 метою вдосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні запропоновано: 1) розробити і затвердити концептуальні засади організації та здійснення контролю у сфері лісового господарства. У Концепції мають бути визначені основоположні цінності, політико-правові та організаційно-

управлінські ідеї, на яких має ґрунтуватися досліджуваний контроль і нагляд, адже у Державній стратегії управління лісами України до 2035 року хоча і визначені цілі, завдання та перспективи розвитку управління лісами, втім саме питанням контролю та нагляду приділено досить небагато уваги, і це при тому, що більшість проблем, окреслених у цій стратегії є, в тому числі, наслідком відсутності належного нагляду і контролю у цій галузі; 2) чітко визначити та розмежувати у чинному законодавстві повноваження суб'єктів досліджуваного контролю та нагляду; 3) розробити новий порядок здійснення контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні; 4) запровадити зрозумілу та прозору процедуру науково-обґрунтованого визначення лімітів використання лісів та лісових ресурсів; 5) вдосконалити нормативно-правові засади взаємодії суб'єктів контролю і нагляду у сфері лісового господарства, адже взаємодія є вкрай важливим фактором існування та належного функціонування системи, зокрема і системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, особливо в умовах, коли повноваження і завдання суб'єктів досить тісно пов'язані та, навіть, в ряді питань перетинаються; 6) переглянути правові механізми участі громадськості у системі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

11.3 метою оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також удосконалення форм та методів взаємодії між ними, запропоновано:

- по-перше, пришвидшити процес створення державної холдингової компанії, яка б займалася питаннями господарського управління у сфері лісів та, можливо, об'єднала б у єдину цілісну систему існуючі лісогосподарські підприємства в нашій країні. Зазначена державна компанія має пряму підпорядковуватися уряду і координуватися ним через міністра Міндовкілля України;

- по-друге, розробити порядок взаємодії Держлісагентства (в тому

числі Держлісохорони) та Держекологічної, в якому закріпити основні завдання, принципи, форми та методи взаємодії зазначених суб'єктів. В якості ключових форм співпраці мають бути, зокрема, визначені: спільна підготовка пропозицій змін до чинного законодавства; проведення спільних контрольно-наглядових заходів; обмін інформацією; спільна підготовка статистичних даних; спільна розробка відповідних методичних рекомендацій для лісокористувачів; формування спільних робочих груп; спільне проведення нарад, круглих столів тощо;

– по-третє, створити ефективний механізм координації контрольно-наглядової діяльності за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. Координація має бути орієнтована на узгодження і спрямування у потрібне русло спільних або взаємопов'язаних дій та заходів суб'єктів контрольно-наглядової діяльності;

– по-четверте, забезпечити широке залучення громадськості до здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
2. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Персонал*. 2005. № 4. С. 76–81.
3. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 4-х т.: за заг. ред. В. В. Галуцька. 2-е вид., допов. і перероб. Херсон: ХМТ, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 334 с.
4. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
5. Адміністративне право України: словник-довідник / уклад.: В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2001. 196 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Вид. третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
7. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Донецьк, 2002. 164 с.
8. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
9. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 38 с.
10. Арутюнян Д. А. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у лісовому господарстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 22 с.

11. Арутюнян Д. Адміністративно-правове регулювання державного контролю у сфері ведення лісового господарства в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 12. С. 39–42.
12. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11. Т. 1. С. 121–123.
13. Білодід І. К., Бурячок А. А. Словник української мови: в 11 т. Т. 4 / за заг. ред. І. К. Білодіда. Київ: «Наукова думка», 1973. 840 с.
14. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 113–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2017_33_12
15. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 69. С. 229–236. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39>
16. Бондаренко В. А. Призначення та особливості структури адміністративно-правових норм. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 146–154.
17. Бондарчук Н. В. Актуальні питання правового режиму лісів України. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 276–279.
18. Бояринцева М. А. Зміст адміністративно-правового статусу громадян України // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
19. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 99–103.
20. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.

21. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В. Т. Бусел Київ, Ірпінь. Перун, 2005. 1728 с.
22. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2001. 208 с.
23. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
24. Волков О. Є. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2020. 264 с.
25. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.
26. Гальонкін С. А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2018. 224 с.
27. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 35 с.
28. Гаруст Ю. В. Предмет, об'єкт та суб'єкти контролю у сфері оподаткування. *Право і Безпека*. 2005. № 5. Т. 4. С. 61–64.
29. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. *Вища освіта України*. 2008. № 3. С. 23–30.
30. Городянко С. В. Організаційно-правове забезпечення безпеки діяльності працівників ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 188 с.
31. Гриценко В. Г. Поняття та класифікація екологічного контролю як виду адміністративної діяльності органів державної влади. *Наукові записки ЦДПУ. Серія: Право*. 2019. Вип. 7. С. 30–33.
32. Громадський екологічний контроль: посібник для громадських інспекторів з охорони довкілля / за заг. ред. І. О. Яковлева. Київ: Інститут

екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 150 с.

33. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 34 с.

34. Демидюк С. М. Шляхи розподілу конфліктуючих функцій центральних органів виконавчої влади в сфері лісового господарства України. *Ефективна економіка*. 2014. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3612>

35. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>

36. Дмитренко С. М. Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2021. 242 с.

37. Дотримання вимог лісового законодавства України та відповідальність за його порушення. URL: <http://knt.sm.gov.ua/index.php/ru/prioriteti/agropromislovist/17437-dotrimannya-vimog-lisovogo-zakonodavstva-ukrajini-ta-vidpovidalnist-za-jogo-porushennya#:~:text=Під%20порушенням%20лісового%20законодавства%20слід,передбачає%20юридичну%20відповідальність%20винної%20в>

38. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

39. Єгорова Т. П. Охорона лісів за законодавством України та країн СНД: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 23 с.

40. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві. *Інформація і право*. 2014. № 2 (11). С. 30–33. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/14eomois.pdf>.

41. Журина А. Правове регулювання лісокористування для потреб екотуризму. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 121–125.
42. Заверюха М. М. Поняття охорони лісів, земель лісогосподарського призначення та основні заходи її здійснення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29. Т. 1. С. 237–240.
43. Заверюха М. М. Правова охорона лісів в умовах воєнного часу. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 3. С. 164–167.
44. Загальна характеристика лісів України / Офіційний веб-сайт Державного агентства лісових ресурсів. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diyalnosti/lisi-ukrayini/zagalna-harakteristika-lisiv-ukrayini#:~:text=Загальна%20площа%20лісового%20фонду%20України,деревини%20майже%20у%20три%20рази>.
45. Заїчко О. В. Запобігання незаконній порубці або незаконному перевезенню, зберіганню, збуту лісу: монографія / наук. ред. Б. М. Головкін. Харків: Право, 2019. 192 с.
46. Законодавче регулювання у сфері незаконних рубок деревини / ЕГО «Зелений світ». URL: <http://greenworld.in.ua/index.php?id=1325152034>
47. Кайло І. Ю. Поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 1 (67). С. 25–32.
48. Карпук А. І., Несторук Ю. Ю. Відтворення біорізноманіття лісів: еколого-економічні засади та механізми. *Проблеми економіки*. № 4. 2017. С. 444–452.
49. Касюхнич В. В. Зарубіжний досвід формування системи управління землями лісогосподарського призначення. *Збалансоване природокористування*. 2014. № 4. С. 76–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zp_2014_4_17

50. Кирєєва І. В. Правові передумови реалізації загального використання об'єктів рослинного світу як різновиду загального природокористування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 104–106. URL: http://lsey.org.ua/2_2018/28.pdf

51. Климков В. О. Організаційно-правові засади діяльності спеціального органу з питань банкрутства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 205 с.

52. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 422 с.

53. Кобринський В. Ю. Адміністративно-правові аспекти визначення поняття контролю. *Юридична Україна*. 2006. № 12. С. 45–48.

54. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

55. Козка О. Інвентаризація лісів по-німецьки / Національна інвентаризація лісів. URL: <https://nfi.org.ua/uk/novini/inventarizaciya-lisiv-po-nimecki/>

56. Колісніченко С. Ю. До проблеми оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів. *Право.UA*. 2023. № 4. С. 232-237. https://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2023-4/Pravo_ua_2023_4_232.pdf

57. Колісніченко С. Ю. До характеристики внутрішньої структури адміністративної процедури здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє* : тези доп. учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2021 р.), С. 216-218. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20211210/article/view/kolisnichenko

58. Колісніченко С. Ю. Зарубіжний досвід здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Вісник Кримінологічної Асоціації України. 2023. № 3 (30). С. 263-272.
<https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/109/107>

59. Колісніченко С. Ю. Концептуальні засади вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття* : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 09 черв. 2023 р.), С. 69-69. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/kolisnichenko

60. Колісніченко С. Ю. Поняття та значення адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Гуманітарні аспекти цифрового суспільства* : тези доп. учасників міжн. наук.-практ. конф. (Харків, 8 груд. 2022 р.), С. 93-96. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20221208/article/view/kolisnichenko

61. Колісніченко С. Ю. Система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Європейські перспективи*. 2024. № 1. С. 213-218. https://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/EP-2024-1/EP_2024_1_213.pdf

62. Колісніченко С. Ю. Характеристика адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. 2023. № 1 (28). С.283-289. <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/108/104>

63. Колісніченко С. Ю. Шляхи удосконалення адміністративного законодавства у сфері здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Наше право*. 2021. № 4. С. 227-232. https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2021-4/NP_2021_4_227.pdf

64. Коломоєць Т. О., Галіцина Н. В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2010. 290 с.
65. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
66. Конвенція про Європейський інститут лісу від 28.08.2003 / Про приєднання до Конвенції: Закон України від 21.10.2021 № 1825-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_001-03#Text
67. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі. Берн, 19 вересня 1979 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_032#Text
68. Конституційне право України: підручник для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.
69. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
70. Корнєєва К. Ю. Поняття лісу як предмета лісового права. *Юридичний вісник*. 2010. № 4 (17). С. 23–27.
71. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій: навчальний посібник для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
72. Кравченко М. Г. Органи виконавчої влади як суб'єкти управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 51. Т. 1. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/31075>
73. Кравченко О. Як реформа екологічного контролю сприятиме скороченню незаконних рубок / МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ). URL: <http://epl.org.ua/announces/yak-reforma-ekologichnogo-kontrolyu-spryuuyatyme-skorochennyyu-nezakonnnyh-rubok/>
74. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навчальний посібник. 3-тє вид., змін, й доп. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247 с.

75. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2 (8). С. 106–111.

76. Леньо 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

77. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

78. Лісовій галузі потрібні реформи / МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ). URL: <http://epl.org.ua/announces/lisovij-galuzi-neobhidni-reformy/>

79. Ліфінцев О. В. Адміністративно-правові засади контролю у сфері охорони здоров'я: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 201 с.

80. Луценко І. М. Правові стимули: теоретико-правові засади та механізм реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 227 с.

81. Луцик А. М. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 22 с.

82. Макаренко О. М. Щодо з'ясування терміну «профілактика правопорушень» та суміжних з ним понять. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 22. С. 45–51.

83. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

84. Маркова О. О. Адміністративна процедура контролю (нагляду) / Маркова О. О. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. Вип. 49. С. 64–68. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.49.14>.

85. Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 62. С. 70–77.
86. Мотрук Т. Н. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 42. С. 186–189.
87. Музичук О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2 (49). С. 98–105.
88. Науково-практичний коментар Митного кодексу України: станом на 5 квіт. 2018 р. / О. І. Безпалова, В. Г. Гриценко, О. В. Джафарова та ін., за заг. ред. Є. В. Додіна. Київ: Видав. дім «Професіонал», 2018. 688 с.
89. Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні: монографія. Харків: Факт, 2020. 367 с.
90. Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2021. 403 с.
91. Нечитайленко О. І. Адміністративний контроль і нагляд: основні підходи до розуміння та розмежування понять. *Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 16-17 травня 2013 р.). Київ: Фенікс, 2013. С. 118–120.
92. Николина К. В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 19 с.
93. Николина К. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 94. С. 44–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_94_13

94. Новіков В. В., Струк С. В. Суб'єктивні права громадян у сфері охорони правопорядку. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. 2002. Вип. 1. С. 202–209.
95. Оверковська Т. К. Правові засади відтворення природних ресурсів. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 112–118.
96. Організаційно-правовий механізм охорони лісових ресурсів / А. С. Ярошенко, А. А. Дума, А. А. Марочко. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 67. С. 169–173.
97. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 17 с.
98. Охорона і захист лісів. Енциклопедія сучасної України / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2022. URL: <https://esu.com.ua/article-77298>
99. Панасюк Н. Функції та методики управління якістю підготовки майбутніх інженерів-педагогів в умовах магістратури технічного університету. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2017. Вип. 2. С. 1–11.
100. Пащенко О., Мгламян В. Проблеми лісових ресурсів України / ІА «Уніан». URL: <https://www.unian.ua/ecology/1194415-problemi-lisovih-resursiv-ukrajini.html>
101. Перелік питань № 6 для проведення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог охорони, захисту, використання та відтворення лісів / Офіційний сайт Державної екологічної інспекції України. URL: <https://polissyareg.dei.gov.ua>
102. Пикельная В. С. Теория и методика моделирования управленческой деятельности (школоведческий аспект): дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.01. Кривой рог, 1993. 374 с.

103. 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. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/141441897.pdf>

104. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF#Text>

105. 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#Text>

106. Попадинець Г. О. Роль міжнародних організацій у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Альманах міжнародного права*. 2020. Вип. 23. С. 216–224.

107. Попелюшко В. О. Функції захисту в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та прикладні проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Острог, 2009. 502 с.

108. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2003. 192 с.

109. Порядок спеціального використання лісових ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/80133470>

110. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

111. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 76. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2007-%D0%BF#Text>

112. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

113. Про державний контроль за використанням та охороною земель. Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15/conv#n132>

114. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>

115. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України 06.09.2005 № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>

116. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією: Закон України від 06.03.2019 № 182. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2019-%D0%BF#Text>

117. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02#Text>

118. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF#Text>

119. 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#Text>

120. Про затвердження Положення про державну лісову охорону, лісову охорону інших лісокористувачів та власників лісів: Постанова

Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF#Text>

121. Про затвердження Порядку здійснення лісовпорядкування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2023 № 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112-2023-%D0%BF#Text>

122. Про затвердження Правил відтворення лісів: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2007-%D0%BF#Text>

123. 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/laws/show/1/2004#Text>

124. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

125. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15/conv#n166>

126. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#n413>

127. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

128. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

129. Про особливості управління об'єктами державної власності в лісовій галузі та порядок утворення та діяльності спеціалізованого державного лісогосподарського акціонерного товариства «Ліси України»: проект Закону України / Держлісагенство України. URL: <https://forest.gov.ua/storage/app/sites/8/proekt/13.12.22/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%9F%D0%>

90%D0%A2%20%D0%9B%D1%96%D1%81%D0%B8%20%D0%A3%D0%BA
%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8.pdf

130. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/conv#n478>

131. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>

132. Про реалізацію експериментального проекту щодо видачі спеціального дозволу на спеціальне використання лісових ресурсів (лісорубного квитка) та сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів в електронній формі: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2023 № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2023-%D0%BF#Text>

133. Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1777-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>

134. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#Text>

135. Прокопенко І. П. Правове регулювання природоохоронного законодавства Франції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 2. Т. 1. С. 160–163.

136. Протокол про стале управління лісами в рамках Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 27.05.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_532#Text

137. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 14. С. 56–58.

138. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2001. 176 с.
139. Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 22.03.2003 / Конвенцію ратифіковано Законом України № 1672-IV від 07.04.2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_164#Text
140. Регушевський Е. Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2004. 230 с.
141. Рогач С. М. Зарубіжний досвід регулювання сфери природокористування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2019. Вип. 26 (2). С. 54–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2019_26%282%29__12
142. Романенко О. В. Пенітенціарна функція демократичної правової держави та роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2004. 201 с.
143. Савчук О. О., Любич А. Н. Правове регулювання лісового менеджменту в країнах європейського союзу: досвід для України. Сучасні проблеми розвитку права та економіки в інноваційному суспільстві: зб. наук. праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (20 березня 2020 р.). Велико-Тирново, Болгарія: ACCESS PRESS, 2020. С. 193–198.
144. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 455 с.
145. Санітарні правила в лісах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-95-%D0%BF#Text>

146. Серета О. Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 496–504.
147. Серета О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. 2008.
148. Синякевич І. М., Соловій І. П., Дейнека А. М. Лісове господарство України в ХХІ ст.: сценарії розвитку. *Економіка України*. 2007. № 9. С. 72–81.
149. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
150. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
151. Скориляс-Павлів О. Співвідношення контролю та нагляду в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2020. № 3 (27). С. 166–172.
152. Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с.
153. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. Київ: Довіра, 2000. 1018 с.
154. Словник української мови: в 11 т. Т. 3: З / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; ред. тому: Г. М. Гнатюк, Т. К. Черторизька. Київ: Наукова думка, 1972. 744 с.
155. Словник української мови: в 11 т. Т. 4: І–М / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; ред. тому: А. А. Бурячок, П. П. Доценко. Київ: Наукова думка, 1973. 840 с.
156. Словник української мови: в 11 т. Т. 5: Н–О / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; ред. тому: В. О. Винник, Л. А. Юрчук. Київ: Наукова думка, 1974. 840 с.

157. Словник української мови: в 11 т. Т. 7: Поїхати–Приробляти / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наукова думка, 1976. 723 с.

158. Слюсар А. М., Колосов І. В. Поняття процедури у трудовому праві, її місце, роль та дуалістична природа як запобіжного механізму і підґрунтя ефективного судового вирішення трудових спорів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. / голов. ред. М. В. Афанасьєва; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Гельветика, 2017. Т. 20. С. 143–157.

159. Сорока Л. В. Державний нагляд і контроль як основа адміністративно-правового забезпечення та реалізації державних гарантій. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 4. С. 173–177.

160. Стефанчук М. О. Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2006. 201 с.

161. Суска А. А. Соціальний та екологічний потенціал лісу як категорія економіки природних ресурсів. *Економіка і Суспільство*. 2017. № 13. С. 946–950.

162. Теоретичні та технологічні основи відтворення лісів на засадах екологічно орієнтованого лісівництва: науково-методичні рекомендації / уклад.: В. М. Маурер, М. І. Гордієнко, Ф. М. Бровко та ін. Київ: НУБіП України, 2008. 62 с.

163. Теорія систем в екології: підручник / Ю. Г. Масікевич, О. В. Шестопалов, А. А. Негадайло та ін. Суми: Сумський державний університет, 2015. 330 с.

164. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 978 с.

165. Тимошук В. П. Адміністративна процедура // Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/Адміністративна_процедура.

166. Тинкован О. В. Громадський контроль та громадська експертиза: проблеми співвідношення понять. *Публічне адміністрування: теорія та практика наукових праць*. 2010. Вип. 1 (3). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10tovpsp.pdf>

167. Ткач В. Якщо лісів рубують багато, це проблема, якщо їх мало рубують, це теж проблема. *Урядовий кур'єр*. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/viktor-tkach-yaksho-lisiv-rubayut-bagato-ce-proble/>

168. Ткаченко А. О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192–197.

169. Тодошак О. В. Адміністративний нагляд в умовах концепції людиноцентризму. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції: у 2 т. (м. Одеса, 21 травня 2021 р.). Одеса, 2021. С. 16–19.

170. Томіленко П. І. Правове регулювання охорони лісів в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 17–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npna_u_2014_4_5

171. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 / Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

172. Управління природокористуванням: досвід Франції / Екобезпека. URL: <https://lc-les.com/press-center/posts/upravlinya-prirodokoristuvanyam-dosvid-franciyi>

173. Федоров Г. Громадянське суспільство і держава. *Закон і життя*. 2003. № 10–11. URL: http://refs.co.ua/70987-Cel_i_cennost_prava_Grazhdanskoe_obshestvo_i_gosudarstvo.html

174. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 479 с.
175. Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
176. Фіночко Ф. Специфіка функцій управління. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2006. № 4 (47). С. 171–178.
177. Хорощак Н. В. Адміністративне стягнення за законами України / відп. ред. В. Б. Авер'янов. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 171 с.
178. Хрептак В. І. Ліс як об'єкт правової охорони та використання в Україні / (наук. кер. ст. викл. Потапов О. М.). *Правозахисний рух: історія і сучасність*: матеріали VIII Всеукраїнської студентської науково-студентської конференції. С. 203–205. URL: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/4613/1/Hreptak1.pdf>
179. Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2019/81.pdf
180. Чернявська Я. А. Адміністративний нагляд як метод лісоохоронної діяльності Національної поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. Т. 2. С. 74–78. URL: http://lsey.org.ua/3-2_2020/20.pdf
181. Шведюк Ю. В. Сучасні проблеми відтворення лісів у контексті сталого управління лісовим господарством. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2013. Вип. 23. С. 69–75.
182. Школа С. М. Кримінально-правові проблеми застосування амністії та здійснення помилування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2003. 248 с.

183. Шумлянський Б. В., Бережницька Г. І. Порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду інституціонального забезпечення розвитку лісового сектору. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 2. С. 30–36.

184. Щербина В. І. Функції трудового права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Дніпропетровськ, 2008. 423 с.

185. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 2: Д–Й / ред. Ю. С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. 741 с.

186. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 3: К–М / ред. Ю. С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. 792 с.

187. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 5: П–С / ред. Ю. С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. 736 с.

188. Юрійчук І. В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 151–156.

189. Юрчишин В. М. Правозахисна функція прокурора і її значення за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. *Адвокат*. 2012. № 6. С. 19–23.

190. Юшкевич Х. В. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 246 с.

191. Яременко М. С. Різниця між поняттями контролю та нагляду в контексті кримінально-виконавчого права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 362–365. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2020/88.pdf

192. Ярошенко А. С., Дума А. А., Марочко А. А. Організаційно-правовий механізм охорони лісових ресурсів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 67. С. 169–173.

193. Chowdhury A. K. Petites îles, fort potentiel. *Notre Planète, magazine du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)*. Nairobi (Kenya). Vol. 15. n :1, éd. UNEP. P. 20.

194. FSC національний стандарт системи ведення лісового господарства для України. URL: https://ua.fsc.org/sites/default/files/2021-12/FSC-STD-UKR-01-2019%20V1-0%20FSC%20національний%20стандарт%20системи%20ведення%20лісового%20господарства%20для%20України_0.pdf

195. Liubchych A., Savchuk O., & Vrublevska-Misiuna K. Legal Forest Management Problems: EU Experience. *European Journal of Sustainable Development*. 2020. № 9 (1). P. 205. URL: <https://doi.org/10.14207/ejsd.2020.v9n1p205>

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати:

1. Колісніченко С. Ю. Шляхи удосконалення адміністративного законодавства у сфері здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Наше право*. 2021. № 4. С. 227-232. https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2021-4/NP_2021_4_227.pdf
2. Колісніченко С. Ю. Характеристика адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. 2023. № 1 (28). С.283-289. <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/108/104>
3. Колісніченко С. Ю. До проблеми оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів. *Право.UA*. 2023. № 4. С. 232-237. https://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2023-4/Pravo_ua_2023_4_232.pdf
4. Колісніченко С. Ю. Зарубіжний досвід здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. 2023. № 3 (30). С. 263-272. <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/109/107>
5. Колісніченко С. Ю. Система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Європейські перспективи*. 2024. № 1. С. 213-218. https://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/EP-2024-1/EP_2024_1_213.pdf

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Колісніченко С. Ю. До характеристики внутрішньої структури адміністративної процедури здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Права людини в*

Україні: минуле, сьогодення, майбутнє : тези доп. учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2021 р.), С. 216-218. URL: https://library.ppss.pro/index.php/ndippsn_20211210/article/view/kolisnichenko

7. Колісніченко С. Ю. Поняття та значення адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Гуманітарні аспекти цифрового суспільства* : тези доп. учасників міжн. наук.-практ. конф. (Харків, 8 груд. 2022 р.), С. 93-96. URL: https://library.ppss.pro/index.php/ndippsn_20221208/article/view/kolisnichenko

8. Колісніченко С. Ю. Концептуальні засади вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття* : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 09 черв. 2023 р.), С. 69-69. URL: https://library.ppss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/kolisnichenko