

# **ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ**

**КОЛІСНИЧЕНКО Сергій Юрійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ**

<https://orcid.org/0009-0004-1047-0169>

**УДК 342.9**

**DOI 10.32782/NP.2021.4.35**

*У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм концептуальних та стратегічних документів, опрацьовано перспективні напрямки покращення адміністративного законодавства у сфері здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Доведено, що запровадження запропонованих у статті змін дозволить якісно покращити контрольно-наглядову діяльність у відповідній сфері.*

*Ключові слова: нагляд, контроль, адміністративне законодавство, охорона, захист, ліси.*

## **Постановка проблеми**

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. Окрім того, аналіз положень чинного законодавства, яке регулює різні аспекти адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у сфері лісового господарства, дає змогу відмітити 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. Отже актуальність дослідження напрямків вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні не викликає сумніву.

## **Стан дослідження**

Окремі проблемні питання, пов'язані із здійсненням нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів, у своїх наукових працях розглядали: А.А. Дума, Т.П. Єгорова, І.В. Кирєєва, К.Ю. Корнєєва, А.А. Марочко, Ю.Ю. Несторяк, П.І. Томіленко, Ю.В. Чабанова, Х.В. Юшкевич, А.С. Ярошенко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, у вказаній сфері залишається велика кількість проблем, які, зокрема, пов'язані недосконалістю адміністративного законодавства у відповідній сфері.

## **Мета і завдання дослідження**

Мета статті полягає у тому, щоб опрацювати напрямки покращення адміністративного законодавства у сфері здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: узагальнити наукові погляди вчених, які у своїй працях розглядали проблему нагляду та контролю за охороною, захистом, вико-

ристанням та відтворенням лісів в Україні, проаналізувати відповідне законодавство, і на цій основі запропонувати власні напрямки покращення адміністративного законодавства у сфері здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні

#### **Наукова новизна дослідження**

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістало подальшого розвитку опрацювання перспективних напрямів покращення адміністративного законодавства у сфері здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу**

Починаючи наукове дослідження слід відзначити, що на наявності прогалін та недоліків в українському законодавстві, яке встановлює організаційно-правові засади охорони, захисту, використання та відтворення лісів, вже звертали увагу низка 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 вдосконалення законодавства в сфері захисту лісів, зокрема потрібен системний підхід до перегляду і зміни лісового законодавства відповідно до вимог сьогодення (зокрема, нова редакція або зміни до Лісового кодексу України), а також існує необхідність запровадження інституційних змін (удосконалення системи управління лісовим сектором), а також підвищення статусу службовців органів лісового господарства [1]. 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, 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 [2]. Н.В. Бондарчук, проаналізувавши правовий режим лісів в Україні, теж доходить висновку, що правове регулювання використання та охорони лісів в Україні потребує вдосконалення. Зокрема, на його думку, 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 [3, с.279]. В. Ткач, висвітлюючи проблеми боротьби із незаконним видобуванням деревини, акцентує увагу на тому, що сьогодні в нашій країні недостатньо ефективно 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 [4].

Разом із тим слід відмітити, що є й такі 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 априорі, 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 [5, с.276]. Таким чином, стверджує дослідниця, враховуючи такі особливості, дослідження особливостей правового регулювання використання лісових ресурсів для потреб екотуризму є надзвичайно актуальним та потребує наукового дослідження [6, 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 на тепер є практично оптимальним і не потребує кардинальних оновлень [6, 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

вдосконалення 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 29.12.2021 р. № 1777-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 лісгосподарської 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; тощо [7]. 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 зазначається, що важливим питанням є удосконалення системи контролю за веденням лісового господарства передбачається шляхом внесення змін до законодавства з чітким визначенням відповідальних установ та їх повноважень в сфері контролю за здійсненням лісгосподарських заходів [7].

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. *сопсергіо* – 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 [8, с.301]. 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 є, в тому числі, наслідком відсутності належного нагляду і контролю у цій галузі. У концепції слід визначити: ключові проблеми та виклики, що стоять перед системою суб'єктів контролю за охороною, захистом, використанням та відновленням лісів, і які вимагають оптимізації цієї системи; 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 фактору забезпечення належного правового режиму лісів, їх раціонального та збалансованого використання;

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 [9];

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 сьогодні, 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 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'єктами 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;

б) удосконалити правовий механізм участі громадськості у системі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Для цього доцільно:

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

- по-друге, запровадити порядок залучення представників громадськості до проведення контрольно-наглядових заходів. Цей порядок окрім іншого повинен передбачати випадки обов'язково 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.

### **Висновок**

Резюмуючи вище викладене, вважаємо, що внесення змін і доповнень до чинного українського законодавства за запропонованими вище напрямками має підвищити якість нормативно-правового підґрунтя для здійснення 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 меха-

нізму; 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.

### **Література**

1. Томіленко П. І. Правове регулювання охорони лісів в Україні / П. І. Томіленко // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2014. № 4. С. 17-20 URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau\\_2014\\_4\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2014_4_5)

2. Законодавче регулювання у сфері незаконних рубок деревини / ЕГО «Зелений світ». URL: <http://greenworld.in.ua/index.php?id=1325152034>

3. Бондарчук Н. В. Актуальні питання правового режиму лісів України / Н. В. Бондарчук // Часопис Київського університету права. 2012. №4. С. 276–279.

4. Ткач В. Якщо лісів рубають багато, це проблема, якщо їх мало рубають, це теж проблема / Газета КМУ «Урядовий кур'єр». URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/viktortkach-yaksho-lisiv-rubayut-bagato-ce-proble/>

5. Бондарчук Н. В. Актуальні питання правового режиму лісів України. Часопис Київського університету права. 2012. № 4. С. 276-279.

6. Журина А.. Правове регулювання лісокористування для потреб екотуризму [Текст] / Альона Журина // Підприємництво, господарство і право. 2020. № 12. С. 121-125.

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

8. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

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

**АНОТАЦІЯ**

Наголошено на необхідності запровадити нормативно-правові засади здійснення ефективної взаємодії суб'єктів контролю і нагляду у сфері лісового господарства. Відзначено, що взаємодія є вкрай важливим фактором існування та належного функціонування системи, зокрема і системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та видворенням лісів, особливо в умовах, коли повноваження і завдання суб'єктів досить тісно пов'язані та, навіть, в ряді питань перетинаються.

Підкреслено, що налагодження глибокої, системної та систематичної співпраці дозволяє суб'єктами 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

Доведено, що удосконалення правових механізмів участі громадськості у системі нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні передбачає необхідність: 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 контрольних-наглядових заходів; тощо.

Ключові слова: нагляд, контроль, адміністративне законодавство, охорона, захист, ліси.

**SUMMARY**

*It is emphasized the need to introduce regulatory and legal principles for the implementation of effective interaction of subjects of control and supervision in the field of forestry. It was noted that interaction is an extremely important factor for the existence and proper functioning of the system, in particular, the system of subjects of supervision and control over the protection, protection, use and disposal of forests, especially in conditions where the powers and tasks of the subjects are quite closely related and , even, in a number of issues overlap.*

*It is emphasized that the establishment of deep, systematic and systematic cooperation allows control subjects to: ensure a more balanced and effective approach to checking and assessing the condition of forests, compliance with their legal regime; to avoid unnecessary spending of resources; react more promptly and effectively to offenses and other problematic points in the field of forestry*

*It has been proven that the improvement of legal mechanisms of public participation in the system of supervision and control over the protection, protection, use and reproduction of forests in Ukraine requires the following: first, to determine the order of systematic information about the state of forests in Ukraine, about the forms and methods of forest control, measures control and supervision and their results; secondly, to introduce the procedure for involving representatives of the public in conducting control and supervision measures; etc.*

*Key words: supervision, control, administrative legislation, protection, protection, forests.*