

22. Про затвердження порядку обліку, створення та ведення реєстру суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням: Наказ Міністерства фінансів України від 08.04.2013 № 465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1087-13>.

23. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

24. Тариф на виконання експертно-пробірних та інших робіт (надання послуг), виконуваних Центральним казенним підприємством пробірного контролю Міністерства фінансів України. URL: http://www.ckppk.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=240.

25. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 49–51. Ст. 376.

УДК 349.6

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЛІСИ

Золотарьова Наталія Іванівна,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри
поліцейського права
(Національна академія
внутрішніх справ, м. Київ, Україна)

Статтю присвячено дослідженню правового регулювання в галузі лісових відносин. Проаналізовано історичні аспекти становлення нормативно-правового регулювання лісових відносин, а саме Лісоохоронний закон 1888 р. і Лісовий статут 1913 р., що передбачали втручання держави в права приватного власника, заборону безконтрольного використання лісу, право держави на експропріацію лісів у тих власників, що порушують законодавство. Розглянуто повноваження Державного агентства лісових ресурсів та Міністерства екології та природних ресурсів України. З'ясовано, що серед повноважень Міністерства екології та природних ресурсів України найважливішими є державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складника заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів та контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів. Наголошено, що до складу лісів місцевого значення належать лісові ділянки, розташовані за великими лісовими масивами, а саме: а) колишні селянські, суспільні й переселенські лісові наділи; б) ліси, що перебували у подвірному селянському володінні на хуторах і окремих земельних наділах; в) інші ліси, що належали до націоналізації лісів сільським колективам і товариствам селян, що й перебували в лісовому або підсічному користуванні, що не мали загальнодержавного значення. Зроблено висновок про необхідність чіткого передбачення у Конституції України того, що суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи, оскільки Основний Закон України лише зазначає, що громадяни мають право на користування всіма природними ресурсами.

Ключові слова: лісове господарство, землекористувачі, колективи, товариства, державні органи.

SOME ISSUES OF IMPROVEMENT OF THE CURRENT FOREST LEGISLATION

Zolotarova Nataliia Ivanivna,
Doctor of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Professor at Department of Police Law
(National Academy of Internal Affairs
of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of legal regulation in the field of forestry. The historical aspects of the formation of the legal regulation of forestry relations were analyzed, namely, the Forest Protection Act of 1888 and the Forestry Charter of 1913, which provided for state interference with the rights of the private owner, the prohibition of uncontrolled use of forests, the right of the state to expropriate forests to those forest owners who violate the law. The powers of the State Forestry Agency and the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine are considered. It is revealed that among the powers of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine the most important are state administration, regulation in the field of protection, protection, use and reproduction of forests as an integral part of measures on environmental protection, rational use, reproduction and protection of natural resources, and control observing the requirements of nature protection legislation in the field of protection, protection, use and reproduction of forests. It was emphasized that forests of local significance included forest areas located outside large forest areas, namely: a) former peasant, public and resettlement forest plots; b) forests that were in the yard peasant ownership of the farms and individual land plots; c) other forests belonging to the nationalization of forests to the village collectives and peasant associations that were in their forest or subspecial use, which did not have a national significance. The conclusion is made on the need to make clear in the Constitution of Ukraine that the subjects of ownership of forests are the state, territorial communities, citizens and legal entities, since the Basic Law of Ukraine only states that citizens have the right to use all natural resources.

Key words: forestry, land users, groups, societies, state bodies.

Вступ. Основні норми лісового права містить Лісовий кодекс України, затверджений Законом України № 3852-ХІІ від 21 січня 1994 року. Згідно із статтею 1 цього правового акта, ліс – це не тільки деревна рослинність, але й «тип природних комплексів, у якому поєднуються з деревною та чагарниковою рослинністю відповідні ґрунти, трав'яна рослинність, тваринний світ, мікроорганізми та інші природні компоненти, 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 місце розташуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах. Усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави» [1].

Базуючись на конституційних нормах, Лісовий кодекс України встановлює правові основи раціонального використання, охорони, захисту і відтворення лісів, підвищення екологічного і ресурсного потенціалу. При цьому регулювання лісових відносин здійснюється з урахуванням уявлень про ліс як про сукупність лісової рослинності, землі, тваринного світу й інших компонентів навколишнього природного середовища, що має вагоме екологічне, економічне і соціальне значення.

Результати дослідження. Поняття «ліс» склалося не відразу. До XVII ст. його розглядали як місце бортництва, полювання, як загородження від набігів ворогів. У XVIII ст. при Петрові I і Катерині II ліс використовують як корабельний матеріал для будівництва російського флоту. У XIX ст. і XX ст. засновуються і функціонують державні органи управління лісом, що стає засобом отримання прибутку: у 1913 р. лісова галузь давала 2% державного бюджету (97 млн. руб., з яких третина йшла на лісове господарство). Посилення державних функцій у сфері лісових відносин і деякі обмеження приватних форм володіння лісами можна спостерігати в Росії вже наприкінці XIX ст. Лісоохоронний закон 1888 р. і Лісовий статут 1913 р. (що входили у Звід законів Російської імперії) передбачали втручання держави в права приватного власника, заборону безконтрольного використання лісу, право держави на експропріацію лісів у тих власників лісу, що порушують законодавство. Хазяїн лісу, визнаного захисним, перебував під наглядом держави, його права обмежувалися настільки, що ліс переставав бути джерелом прибутку. До створених лісоохоронних комітетів належали представники місцевих адміністрацій, губернатора, визначали соціальну значимість лісів із наслідками, що звідси випливають [2, с. 102].

Однак у Росії продовжували існувати різні форми власності на ліси. Перед 1917 роком у державній власності в Російській імперії перебувало лише 47% розвіданих площ лісу [3, с. 9].

Адміністративна діяльність органів управління в системі лісового господарства була відчутною в українській гетьманській державі (29 квітня – 14 грудня 1918 р.), коли окремі заходи адміністративно-правового впливу були запроваджені і застосовувалися на території Центральної, Східної та Південної України за часів гетьманату Павла Скоропадського. У цей період утворено Міністерство земельних справ, у складі якого функціонував відділ з охорони пам'яток природи. При ньому створено відповідну комісію, до якої входили спеціалісти лісової справи.

Перебуваючи в складі СРСР, Україна користувалася лісовим законодавством спочатку Російської Радянської Соціалістичної Республіки, а пізніше – законодавством СРСР. 26 жовтня 1917 року Декретом «Про землю» [4] встановлюється право державної власності на землю, її надра, ліси й води та взагалі скасовується право приватної власності на ці об'єкти природи. Від 26 жовтня 1917 р. за рішенням 2-го Всеросійського з'їзду Рад вводиться нова форма власності – всенародна, тому надра, землі, ліси і води передаються у власність народу.

Рішенням Другого Всеросійського з'їзду Рад 26 жовтня 1917 року віднайдено нову форму власності – загальнонародну: з'їзд проголосив перехід усіх надр, землі, лісів і вод у власність народу, всі ліси стали загальнонародною власністю. Декрет «Про землю» набув чинності на Україні згідно з резолюцією першого Всеукраїнського з'їзду Рад [5], що відбувся в грудні 1917 року.

Пізніше уряди РСФСР і УРСР приймають лісоохоронні правові акти, які були спрямовані на збереження лісу та інших пов'язаних із ним компонентів. У 1918 р. В.І. Леніним та Я.М. Свердловим розроблено проект Декрету «Про ліси», який було прийнято урядом РСФСР 18 травня цього ж року [6].

26 лютого 1919 р. Рада Народних Комісарів УРСР прийняла Декрет «Про охорону лісів», яким розпочато роботу з обліку лісових фондів, встановлено відповідальність за лісові порушення.

Досить важливим правовим актом у галузі лісового господарства виявився прийнятий 7 липня 1923 р. Лісний кодекс РСФСР, уведений у дію ВЦВК РСФСР 25 липня 1923 року. Постановою про введення в дію цього Кодексу передбачено покладення обов'язку на Народний Комісаріат Землеробства у дворічний строк у порядку,

передбаченому в цьому кодифікованому акті, за яким варто обстежити і передати трудовим землекористувачам лісові ділянки місцевого значення й земельні площі, що не мають лісогосподарського значення, для перетворення останніх на сільськогосподарські угіддя на задоволення потреб того ж населення [7].

Лісовим кодексом передбачалося, що всі ліси й земельні площі, призначені для вирощування деревини й для потреб лісового господарства, відмежовані у встановленому для того порядку від земель іншого призначення, становлять власність Робітничо-Селянської Держави й утворюють єдиний державний лісовий фонд. Зі складу державного лісового фонду можуть бути вилучені для передання в земельний фонд такі площі, що не мають захисного характеру:

а) лісові ділянки, придбані селянськими колективами й товариствами в дореволюційний час із метою розширення землекористування або надані їм у законному порядку для тієї ж мети до видання Земельного Кодексу;

б) незначні лісові площі, що входять у склад земель трудового землекористування, що і створює незручності для ведення сільського господарства.

Вилучення площ із державного лісового фонду проводиться відповідним Народним Комісаріатом Землеробства.

Вилучені з лісового фонду площі і земельні площі з деревною рослинністю, що росла на них, які підпадали під передання в земельний фонд, надходили у підпорядкування землевпорядних установ і надавалися землекористувачам на підставі й за умов, передбачених Земельним Кодексом. Ліс товарного характеру, що ріс на виключених із лісового фонду площах, реалізовувався лісовими органами відповідного Народного Комісаріату Землеробства на загальних підставах.

Єдиний державний лісовий фонд було розділено на ліси місцевого й загальнодержавного значення.

До складу лісів місцевого значення належали лісові ділянки, розташовані за великими лісовими масивами, а саме:

а) колишні селянські, суспільні й переселенські лісові наділи;

б) ліси, що перебували у подвірному селянському володінні на хуторах і окремих земельних наділах;

в) інші ліси, що належали до націоналізації лісів сільським колективам і товариствам селян, що й перебували в лісовому або підсічному користуванні, що не мали загальнодержавного значення [8].

У Радянському Союзі ставлення до охорони лісів було не досить однозначне. На конституційному рівні відносини щодо використання і відновлення лісів регулювалися у Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 року [9] й у Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року [10]. Так, у ст. 11 Конституції СРСР та ст. 11 Конституції УРСР встановлено право виключної власності держави на землю, її надра, води і ліси. Не менш важливою основою природоохоронного й природоресурсного законодавства УРСР була ст. 18 Конституції СРСР: «В інтересах нинішнього та майбутніх поколінь у СРСР здійснюються необхідні заходи для охорони і науково обґрунтованого, раціонального використання землі та її надр, водних ресурсів, рослинного й тваринного світу, для збереження в чистоті повітря і води, забезпечення відтворення природних багатств та поліпшення середовища, яке оточує людину». Право громадян СРСР на охорону здоров'я, яке реалізувалося завдяки заходам з оздоровлення навколишнього середовища, гарантувалося ст. 42 Конституції СРСР. Основний Закон СРСР покладав на всіх радянських громадян обов'язок берегти природу, охороняти її багатства (ст. 67 Конституції СРСР) [11].

Збереження лісових угідь виступало одним із важливих завдань органів державного управління. Проте регулювання лісових відносин було досить роздрібнене. Протягом

шістдесяти років із питань лісокористування в СРСР видавалися окремі урядові постанови. Через свою розрізненість вони не могли повністю врахувати потреби галузі в законодавчому регулюванні. Лісогосподарські норми часто порушувалися. Необхідним був єдиний нормативний акт, що встановлює не тільки правила використання й охорони лісів, але й відповідальність за порушення в лісовому господарстві. Саме тому 17 червня 1977 р. були прийняті Основи лісового законодавства Союзу РСР і союзних республік. Вони базувалися на праві виняткової власності держави на ліси й законодавчо закріплювали принцип невідчуження лісових земель. У цьому правовому акті чітко вибудовувалася структура лісового господарства, встановлювалася ефективна система управління галуззю, строго фіксувалися права й обов'язки тих, хто опікувався лісами, і тих, хто використовував його ресурси. Визначено столітній цикл лісокористування. Він дозволяв забезпечувати народне господарство деревиною й при цьому зберігати й збільшувати лісове багатство [12].

На розвиток лісового законодавства Верховною Радою Української РСР 13 грудня 1979 року було прийнято Лісовий кодекс УРСР [13], який урегулював лісові відносини в Україні. Як ішлося в його преамбулі, він приймався з метою забезпечення раціонального використання лісів, охорони й захисту, відтворення і підвищення продуктивності для задоволення потреб народного господарства та населення в деревині й іншій лісовій продукції, посилення водоохоронних, захисних, кліматорегулювальних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих й інших корисних природних властивостей лісів.

Лісовий кодекс України, затверджений Законом України № 3852-ХІІ від 21 січня 1994 року, передбачив основні завдання державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, повноваження державних органів у цій сфері, встановив правові основи лісового господарства, обов'язки щодо ведення лісового кадастру і ведення обліку лісів, а також порядок контролю за його використанням і відтворенням.

Слід зазначити, що Лісовий кодекс України не тільки встановлює основні повноваження Державного агентства лісових ресурсів, але й центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері лісових відносин, тобто Міністерства екології та природних ресурсів України. Останнє має такі повноваження щодо лісового господарства: 1) вносить пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) здійснює державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складника заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; 3) здійснює державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 4) координує здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 5) бере участь у розробленні загальнодержавних, державних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 6) погоджує матеріали лісовпорядкування; 7) затверджує в установленому порядку нормативи використання лісових ресурсів; 8) погоджує нормативно-правові акти з ведення лісового господарства; 9) організовує проведення екологічної експертизи щодо впливу промислових та інших об'єктів, хімічних речовин на ліси, затверджує переліки пестицидів, дозволених для застосування в лісах, встановлює регламенти застосування; 10) обмежує чи зупиняє (тимчасово) в установленому порядку діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від підпорядкування та форм власності, якщо вона здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на

використання природних ресурсів; 11) розглядає справи про адміністративні правопорушення; 12) застосовує у випадках, передбачених законом, економічні санкції до підприємств, установ та організацій, посадових і службових осіб, громадян за порушення вимог законодавства, подає позови до суду про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення; 13) забезпечує погодження проектів відведення земельних лісових ділянок тощо [14, ст. 29].

Висновки. Лісовий кодекс України в статті 7 передбачає, що ліси, які перебувають у межах території України, є об'єктами права власності українського народу. Ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи. Це право необхідно чітко передбачити й у Конституції України, оскільки Основний Закон України лише зазначає, що громадяни мають право на користування всіма природними ресурсами.

Список використаних джерел:

1. Лісовий кодекс України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. N 17. Ст. 99.
2. Пучинина Т.Г. Основы экологического права : учеб. пособие. Красноярск: Краснояр. ун-т, 1999. 299 с.
3. Крайнев А.А. Управление лесными ресурсами России как объектом государственной собственности: дисс. ... канд. экон. наук. Москва, 2007. 148 с.
4. Декрет про землю: від 26.10.1917 р. СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.
5. Резолюція I Всеукраїнського з'їзду Рад від 11-12 грудня 1917 року. Хронологічне зібрання законів, указів президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. Київ, 1963. Т. 1. 1917-1941 рр. С. 13-16.
6. О леси: Декрет от 27 мая 1918 года. Об охране окружающей среды: сб. док. партии и правительства. 1917-1985 гг. Москва, 1986. С. 22-29.
7. О введении в действие Лесного кодекса, принятого II сессией X созыва 07.07.1923 г.: Постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 25.07.1923 г. URL: <http://www.pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr7060.htm>.
8. Лесной кодекс РСФСР: утв. II сессией ВЦИК X созыва 07.07.1923 г. URL: <http://www.pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr7060.htm>.
9. Конституция СССР: принята 07.10.1977 г. Москва: Известия Советов народных депутатов СССР, 1977. 48 с.
10. Конституція УРСР: прийнята 20.04.1978 р. Київ: Політвидав України, 1978. 54 с.
11. Печуляк В.П. Відносини у сфері лісового господарства: організаційно-правові аспекти державного регулювання: монографія. Ірпінь: НУДПСУ, 2011. 352 с.
12. Основы лесного законодательства Союза СССР и союзных республик. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14153.htm>.
13. Лісовий кодекс УРСР: Закон УРСР від 13.12.1979 р. Київ: Урожай, 1981. 59 с.
14. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / під ред. Г.І. Білюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 368 с.