

УДК 442.951:502

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.32>

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСІВ УКРАЇНИ

**Чернявська Яна Анатоліївна,**  
здобувач кафедри адміністративного  
та митного права  
(Університет митної справи та фінансів,  
м. Дніпро, Україна)

**Пономаренко Олена Анатоліївна,**  
спеціаліст I категорії,  
викладач правових дисциплін  
(Білгород-Дністровський коледж  
природокористування, будівництва  
та комп'ютерних технологій,  
м. Білгород-Дністровський,  
Одеська область, Україна)

У статті розглянуто особливості адміністративно-правової охорони лісів України, до числа яких відносяться наявність значного кола суб'єктів, специфіка цього природного ресурсу, можливість проведення заходів з його відновлення. Сформульовано основні чинники, які впливають на діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері.

Наведено, що адміністративно-правова охорона лісів здійснюється на базі норм адміністративного права, яке регулює суспільні відносини у сфері державного управління, організації та діяльності органів виконавчої влади.

Показано, що у процесі діяльності адміністративно-правової охорони лісів з виконавчо-розпорядчою діяльністю органів державного управління організується, забезпечується і здійснюється реалізація норм права, спрямованих на збереження, раціональне використання, відновлення лісового фонду, попередження порушень правових режимів лісів та безпосередня боротьба з правопорушеннями в сфері лісового господарства.

Завдання адміністративно-правової охорони впливають з особливостей державного управління як конкретної діяльності, а її зміст складається з практичної організації повсякденного керівництва соціально-політичними, соціально-культурними галузями, економікою і між галузевими сферами діяльності на основі діючої законодавчої бази.

Доведено, що адміністративно-правова охорона повинна не тільки включати в себе реагування на всі випадки вчинення правопорушень у сфері лісового господарства, а й стати надійним регулятором відносин із приводу користування лісового фонду та лісів, що не входить в нього.

Зроблено висновок, що дослідження практики застосування адміністративного законодавства різними суб'єктами, які беруть участь в охороні лісів, аналіз факторів, що зумовлюють правопорушення в даній сфері, і системи заходів щодо їх попередження адміністративно-правовими засобами повинні бути зібрані в єдину і логічно-послідовну систему та зайняти своє місце в понятті адміністративно-правової охорони лісів.

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона, юридична відповідальність, ліс, публічна адміністрація, законодавство, лісопорушення.

## FEATURES OF ADMINISTRATIVE LEGAL CONSERVATION OF FORESTS IN UKRAINE

**Cherniavska Yana Anatoliivna,**  
PhD Student at the Department  
of Administrative and Customs Law  
(University of Customs and Finance,  
Dnipro, Ukraine)

**Ponomarenko Olena Anatoliivna,**  
1st category specialist,  
Lecturer of Legal Subjects  
(Bilhorod-Dnistrovskiyi College of Nature  
Management, Construction and Computer  
Technologies, Bilhorod-Dnistrovskiyi,  
Odesa region, Ukraine)

The article studies the features of administrative legal conservation of forests in Ukraine, which include many subjects, the specifics of this natural resource, an option of taking measures for its restoration. The key determinants influencing the activities of public administration bodies in this area are formulated.

It is marked that administrative protection of forests is based on the rules of administrative law, which regulates the social relations in the area of public management, organization and activities of executive bodies.

The author demonstrates that in the course of activities of administrative law conservation of forests, along with the executive and administrative activities of public administration bodies, it is organized, supported and implemented the legal rules aimed at conserving, rational use, restoring the forest fund, preventing the violations of forest regimes and direct fighting against violations in the area of forest management.

Tasks of administrative and legal protection derive from the peculiarities of public administration as a specific activity, and its essence consists of the practical organization of day-to-day management of socio-political, socio-cultural sectors, economy and between sectoral activities based on current legislation.

It is proved that administrative law protection should comprise not only responding to all cases of committing offenses in the area of forestry but also become a reliable regulator of relations regarding the use of forest resources and forests.

It is concluded that the study of the practice of application of administrative legislation by various entities involved in forest protection, analysis of factors determining offenses in this area and systems of measures to prevent them, administrative means should be gathered in a single and logically consistent system and take their place in the concept of administrative legal protection of forests.

**Key words:** administrative legal protection; legal liability; forest; public administration; legislation; forestry violation.

**Актуальність теми** роботи пов'язана з необхідністю посилення охорони українських лісів, які стали об'єктом численних правопорушень у вигляді незаконних рубок, знищення лісових масивів в результаті пожеж, крадіжок, захоплення та зміни цільового призначення лісових земель. Характерним прикладом є Карпатський регіон, який став зоною екологічного лиха, коли внаслідок масових рубок різко посилилася частота повеней, зсувів ґрунту та інших небезпечних для людей явищ. Причиною

такого положення речей є недосконалість законодавства з одночасним низьким рівнем реалізації його норм, послабленням державного управління лісовою галуззю України.

У таких умовах зростає роль адміністративного права як основного інструменту у процесі протидії таким правопорушенням, а ця обставина створює необхідність визначення змісту поняття та особливостей адміністративно-правової охорони лісів.

**Аналіз публікацій** показує, що даний комплекс питань досліджувався в роботах вчених-адміністративістів, фахівців з екологічного та лісового права. До їх числа відносяться В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.В. Гриненко, П.О. Гвоздик, Р.А. Калючиний, М.В. Краснова, Б.В. Кіндюк, Н.Р. Кобецька, В.П. Непийвода, К.А. Рябець, О.М. Шуміло, А.А. Матвієць та інші. Незважаючи на наявність цих досліджень, питання адміністративно-правової охорони лісів України не отримало свого системного розгляду і потребує свого більш детального розгляду. Метою роботи є дослідження особливостей адміністративно-правової охорони лісу.

**Виклад матеріалів дослідження** потребує його розподілення на два етапи: 1) з'ясування сутності поняття адміністративно-правової охорони лісів; 2) виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади у цій сфері.

Адміністративно-правова охорона лісів як вид правої охорони здійснюється в межах, встановлених нормами адміністративного права, яким регулюються відносини в галузі охорони цього природного ресурсу. Для з'ясування категорії адміністративно-правової охорони лісів та розмежування сфери її дії необхідно зазначити, що метод адміністративного права відрізняється від інших методів владним, імперативним характером, а також процесуальними формами застосування матеріальних норм права. Виходячи із цього, необхідно з'ясувати зміст терміну «правова охорона». На думку О. Абаніної, правова охорона природи являє собою сукупність встановлених державою правових норм і виникаючих на підставі їх застосування правовідносин, націлених на виконання заходів зі збереження природного середовища, раціонального використання природних ресурсів [1, с. 30].

Радянська дослідниця О.Н. Колотинська під даним поняттям розуміє сукупність юридичних норм, які прийняті або санкціоновані державою до виконання і направлені на охорону природи [2, с. 128]. Інший радянський дослідник Є.І. Немировський під правовою охороною лісів розумів сукупність норм юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства і державне управління у сфері охорони і використання лісів [3, с. 54].

Сучасний дослідник С.В. Матчук надає таке визначення охорони лісових ресурсів: це державна система заходів, які реалізуються публічною адміністрацією та іншими постійними лісокористувачами і власниками лісу, що забезпечують розробку та дотримання правових норм, міжнародних, державних галузевих та відомчих вимог і правил [4, с. 136].

Загальновідомо, що адміністративно-правова охорона лісів здійснюється на базі норм адміністративного права, яке регулює суспільні відносини у сфері державного управління, організації та діяльності органів виконавчої влади. Згідно із цим положення виникає безпосередній зв'язок адміністративно-правової охорони лісів із виконавчо-розпорядчою діяльністю органів державного управління. Саме у процесі цієї діяльності організується, забезпечується і здійснюється реалізація норм права, спрямованих на збереження, раціональне використання, відновлення лісового фонду, попередження порушень правових режимів лісів та безпосередня боротьба з правопорушеннями у сфері лісового господарства. Тому адміністративне право займає провідне місце в регулюванні суспільних відносин в управлінні лісовим господарством, а адміністративно-правова охорона – в системі природоохоронної діяльності держави.

Адміністративно-правова охорона лісів являє різноманітну і широку діяльність органів державного управління зі створення умов, що перешкоджають здійсненню правопорушень. До числа таких заходів відносяться: планування, підбір, розстановка кадрів, взаємодія за нами публічної влади контроль та нагляд.

Виходячи із цього, адміністративно-правова охорона повинна включати в себе не тільки реагування на всі випадки вчинення правопорушень у сфері лісового господарства, а й стати надійним регулятором відносин із приводу користування лісового фонду та лісів, що не входить в нього.

Завдання адміністративного-правової охорони впливають з особливостей державного управління як конкретної діяльності, а її зміст складається з практичної організації повсякденного керівництва соціально-політичними, соціально-культурними галузями, економікою і між галузевими сферами діяльності на основі діючої законодавчої бази. Як вказує О.В. Коваленко, адміністративно-правова відповідальність має публічний державно-обов'язковий характер та полягає у застосуванні органами адміністративної юрисдикції накладення стягнень у порядку встановленого нормами адміністративного права [5, с. 232]. Таким чином, адміністративно-правова охорона складається із системи заходів повсякденного, безперервного і безпосереднього характеру та включає в себе не тільки заходи правового характеру у вигляді видання загальнообов'язкових норм і правил, але і способи та засоби неправового характеру суспільно-організаційні, організаційно-технічні та ін.

Адміністративно-правова охорона лісів грає істотну роль у регулюванні діяльності спеціального апарату державних лісових органів, що створюються для здійснення управління у сфері лісового господарства. До названих органів належить Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Державне агентство лісових ресурсів, Державна лісова охорона та їх територіальні підрозділи, а також структури, створені у вигляді відділів в деяких обласних державних адміністраціях. Виключно важливе значення має регламентація діяльності цієї системи органів управління лісовим господарством, основи якої знайшли відображення в ст.ст. 25-33 Лісового кодексу України, Указі Президента України від 13 квітня 2011 р. Про затвердження Положення «Про Державне агентство лісових ресурсів». ЗУ «Про Червону книгу України» 2013 р., Постанова КМУ «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу 2013 р., Постанова КМУ «Про затвердження Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат» 2013 р. та ін.

У практичній площині значна кількість підзаконних нормативно-правових актів, направлених на охорону лісів, приймається у вигляді наказів, розпоряджень, постанов, інструкцій, які видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Одночасно із цим необхідно зазначити, що в Україні склалася достатньо складна система органів публічної влади, які мають визначені законодавством повноваження у цій сфері. Так, ст. 26 ЛК України регламентує повноваження Верховної Ради у сфері лісових відносин, ст. 27 повноваження Кабінету Міністрів України, ст. 28 повноваження Центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, ст. 30 повноваження обласних, міських, районних рад, ст. 31 повноваження обласних, міських, державних адміністрацій, ст. 32 повноваження районних, державних адміністрацій, ст. 33 повноваження сільських, селищних, міських рад. Такий стан речей негативно позначається на адміністративно-правовій охороні лісів, тому заслуговують увагу пропозиції науковців стосовно необхідності надати організаційну завершеність цій системі. Разом із тим необхідно підкреслити, що саме в організації охорони природних багатств найбільш чітко проявляються функції управління, проходить взаємодія різних природоохоронних органів,

громадських організацій та Національної поліції. Значне місце в адміністративно-правовій охороні лісових ресурсів займають заходи, що визначають і регулюють основи планування, обліку, контролю і нагляду в галузі лісового господарства, які набули в даний час особливої актуальності.

За ефективної організації цієї роботи реалізуються такі напрямки діяльності:

- 1) створити ефективну охорону лісів;
- 2) удосконалити діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері;
- 3) заздалегідь врахувати суспільні потреби в лісовій продукції;
- 4) створити умови взаємодії роботи різних галузей економіки, підприємств, організацій, що використовують ліс і його продукцію.

У чинних нормативних актах, які торкаються органів управління лісовим господарством, містяться прямі приписи щодо здійснення цієї діяльності. Так, Державне агентство лісових ресурсів згідно зі ст. 28 ЛК України зобов'язано здійснювати охорону лісів, планування лісогосподарських робіт, контроль за раціональним використанням лісу, забезпечувати державний нагляд за проведенням рубок, заходів зі заліснення земель та згарищ, забезпечує функціонування Державної лісової охорони, координує здійснення заходів з охорони лісів від пожеж, шкідників та хвороб.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» вказує, що планування у цій сфері повинно вестися виходячи не тільки з інтересів задоволення потреб національного господарства і населення в природних ресурсах, а також з необхідності збереження і відновлення лісів. У системі цих заходів особливої уваги заслуговує раціональне використання, охорона, лісовідновлення, моніторинг та контроль за станом цього природного ресурсу. Без їх проведення держава буде витратити значні матеріальні засоби на попередження та боротьби з лісопорушеннями та на відновлення лісового фонду. Важливу роль в адміністративно-правовій охороні лісів займають норми, які регламентують застосування заходів адміністративного реагування у вигляді штрафів за порушення встановленого порядку користування лісовим фондом.

У зв'язку із цим необхідно зазначити, що в юридичній літературі адміністративно-правова охорона лісів часто проводиться шляхом розгляду норм адміністративної відповідальності, застосування заходів адміністративного стягнення, питань накладання штрафів. Такий підхід не відповідає положенням сучасної юридичної науки, оскільки значно обмежує зміст адміністративно-правової охорони лісів. Тому необхідно розглядати зміст адміністративного примусу в широкому сенсі цього слова, тобто як визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках громадських організацій. У сфері лісових правовідносин адміністративний примус застосовується до осіб, які вчиняють чи вчинили порушення норм лісового законодавства, а також до інших осіб з метою запобігання можливому правопорушенню або запобігання можливим шкідливим наслідкам для цього природного ресурсу.

У сфері адміністративно-правової охорони лісів займає значне місце видання нормативних актів, які мають обов'язковий характер для органів державного управління, організацій, підприємств, посадових осіб і громадян. У них містяться правові норми, спрямовані на збереження, збільшення площ та відновлення, збільшення лісових ресурсів нашої країни. До їх числа відноситься Державна цільова програма «Ліси України», затверджена Постановою Кабінетів Міністрів України 16 вересня 2009 р., «Положення про державну лісову охорону», затверджене 16 вересня 2009 р. Постановою Кабінетів Міністрів України та інші нормативно-правові акти.

Робота з підготовки і видання нормативних актів у цій сфері сприяє ефективній та науково-обґрунтованій охороні лісів, але не знімає питання про необхідність

розробки нових дієвих правових засобів охорони цього природного ресурсу і визначення повноважень правоохоронних органів у цій сфері.

Значний внесок у теоретичному розробку даної внесли вчені науково-дослідних установ і вищих навчальних закладів України. Однак залишився без належної уваги аналіз практики застосування адміністративного законодавства Державною лісовою охороною та підрозділами Національної поліції, які беруть участь в охороні лісового фонду. Одночасно із цим не отримали свого висвітлення фактори, що обумовлюють правопорушення в даній сфері та системи заходів щодо їх попередження адміністративно-правовими засобами. Усе це зумовлює необхідність розробки поняття, змісту і особливостей адміністративно-правової охорони лісів, узагальнення та аналізу наявного досвіду. Ця необхідність зростає у зв'язку з прийняттям державою нових, додаткових заходів адміністративно-правового характеру щодо посилення боротьби з порушенням законодавства в галузі охорони лісів.

Як вказує О.М. Правоторова, адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, який складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів [6, с. 156].

Необхідність з'ясування даного поняття посилюється ситуацією, коли питанню охорони природи лісів не приділяється достатньої уваги. Доказом цього є численні факти порушення лісового законодавства. Наприклад, за 2019 р. загальний обсяг незаконних рубок склав 118 тис. м<sup>3</sup> на загальну суму 814,2 млн. грн. При цьому розподіл кількості випадків незаконних рубок за період 2010–2019 рр. відрізнявся значною нерівномірністю, т.я. її максимум припадає на 2010 р. – 10404 вип. (рис. 1).

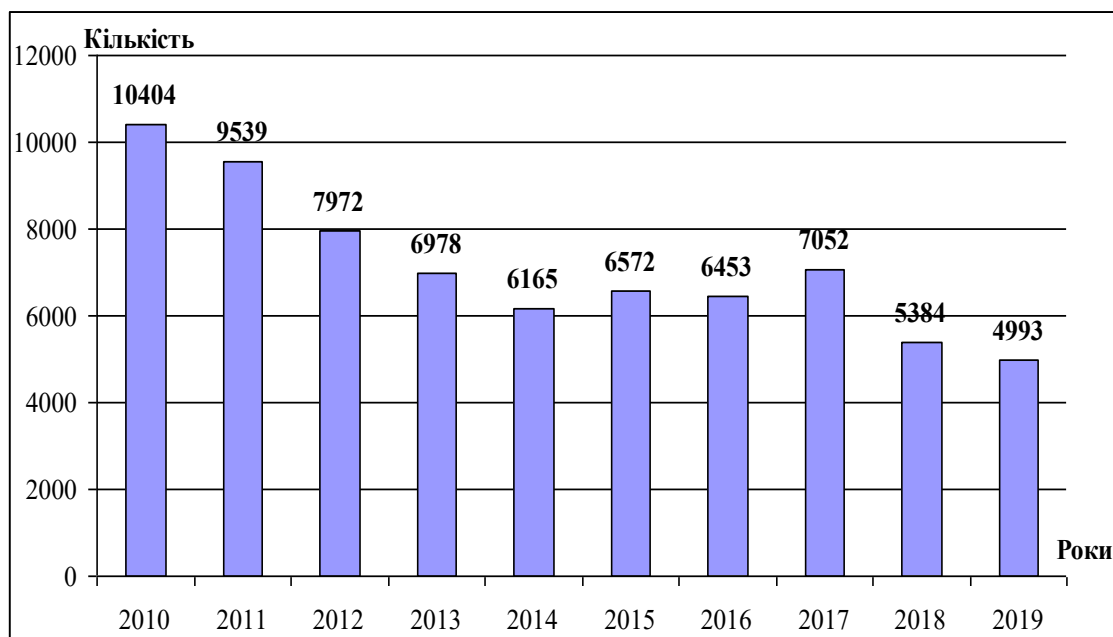


Рис. 1. Кількість випадків незаконних рубок за період 2010–2019 роки (шт.)

Виходячи із цього, наступним етапом дослідження є з'ясування поняття адміністративно-правової охорони лісів, яке, на жаль, не отримало свого закріплення в змісті Лісового Кодексу України. У ст. 86 кодифікованого акта викладена дефініція організації охорони і захисту лісів, яке передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від незаконних рубок, пожеж, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу.

Така адміністративно-правова охорона лісів являє собою систематичну, законну, нормативно-регламентовану діяльність системи органів публічної адміністрації, а також уповноважених на виконання публічних функцій громадських організацій, яка полягає у реалізації державної лісової політики, охороні прав та інтересів учасників правовідносин у сфері використання, охорони та відновлення лісів.

Під час розгляду даного питання необхідно врахувати позицію фахівців у цій сфері, вчених-юристів стосовно відмови від адміністративно-командних методів управління і заміни їх методами економічними. Однак у розумінні економічних методів, які застосовуються в лісовій сфері, існує значна кількість проблем неврегульованих діючим законодавством. Це відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства, зменшення вартості пошкодженої чи знищеної деревини, втрата доходу та інше.

До числа економічних відносять метод платності лісокористування та використання штрафів за порушення правил лісокористування. З авторської точки зору, це більше адміністративний, ніж економічний підхід, із причин того, що платність, як і штраф, встановлюються державною владою. Економічний метод управління у сфері лісового господарства міг би себе плідно проявити, але сьогодні в Україні триває криза, наслідком якої є нестабільність економічних відносин. Розвиток ринкових механізмів потребує створення принципово нового організаційно-правового механізму, регулювання якого базується на поєднанні заборон, примусів, обов'язкового заохочення та стимулювання. Як вказує І. Ярова, доцільно визначити екологічне регулювання як форму управління соціально-еколого-економічними системами, пов'язаних з коригуванням управлінських впливів [7, с. 229]. З цього випливає висновок стосовно того, що адміністративно-правова охорона лісів потребує об'єктивного, всебічного контролю та нагляду за всіма видами виробничої та господарської діяльності, вдаючись до суворого нормування використання цього природного ресурсу та до заходів юридичної відповідальності щодо порушників. Причому, слід підкреслити, що в будь-якому випадку одними економічними заходами у сфері охорони лісів, не обійтись. Навіть при розвинених економічних відносинах неможливо розраховувати на безумовне дотримання суб'єктами всіх вимог в лісокористуванні. Результат залежить від свідомості, вихованості, культури, законослухняності підприємців, робітників і фахівців, зайнятих безпосередньо у лісовій галузі.

Економічні методи державного регулювання лісової галузі з урахуванням інтересів приватних власників знайшли відображення у ст. 107 Лісового Кодексу України, яка покладає обов'язок відшкодування шкоди, яка нанесена лісу, на юридичних та фізичних осіб. При цьому, незважаючи на послідовне впровадження договірних засад у відносини з використання природно-ресурсного потенціалу України, адміністративно-правовий метод регулювання зберігає тут домінуюче положення. Такий висновок підтверджується тим, що у рішенні завдання охорони лісового фонду основним правовим інструментом стає порядок придбання прав на лісокористування, який отримав закріплення у ст. 69 Лісового Кодексу України у формі спеціального дозволу на використання лісових ресурсів.

У новій редакції Лісового Кодексу України 2013 р. знайшло відображення положення, що держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо розширеного відновлення лісів шляхом: 1) компенсації витрат власникам лісів і лісокористувачам під час впровадження заходів щодо цього процесу; 2) застосування прискореної амортизації основних фондів. На думку О.Р. Мазуренко, проведення таких заходів є недостатнім, необхідно використовувати механізм отримання субсидій, податкових пільг, кредитно-фінансових можливостей національного Банку України [8, с. 21].

Регулювання правових відносин у сфері охорони лісів повинно бути максимально орієнтоване на попередження нанесення шкоди цьому природному ресурсу під час

здійснення господарської, управлінської та інших видів діяльності. Основним правовим інструментом попередження такої шкоди повинне служити чітке визначення в законі видів лісокористувань, їх обсягу, порядку видачі та припинення дії спеціального дозволу. До змісту ст. 69 Лісового Кодексу України увійшли такі форми адміністративного впливу, як рішення про анулювання лісорубного або лісового квитка за порушення правил заготівлі деревини, санітарних рубок, рубок догляду, правил ведення лісового господарства. За деякі з видів цих порушень, згідно КУпАП, встановлена адміністративна відповідальність, тому необхідно адміністративно-правову охорону лісів, яка має способи і засоби, які відображають її специфіку.

Із цього можна зробити висновок, що дослідження практики застосування адміністративного законодавства різними суб'єктами, які беруть участь в охороні лісів, аналіз факторів, що обумовлюють правопорушення в даній сфері і системи заходів щодо їх попередження адміністративно-правовими засобами повинні бути зібрані в єдину і логічно-послідовну систему та зайняти своє місце в понятті адміністративно-правової охорони лісів. Знання особливостей адміністративно-правової охорони лісів, а також узагальнення та аналіз наявного досвіду сприяють розробці науково-обґрунтованих рекомендацій для вдосконалення законодавства та підрозділів Національної поліції, органів місцевого самоврядування, виконавчих органів державної влади. Такі науково-обґрунтовані рекомендації можуть бути використані для вдосконалення діючого законодавства та підвищення ефективності правозастосовної практики в сфері діючого законодавства охорони лісів.

За результатами проведеного дослідження необхідно зробити такі висновки. До числа особливостей адміністративно-правової охорони лісів необхідно віднести наявність значного кола суб'єктів, які використовують цей природний ресурс, інтереси яких в багатьох випадках не співпадають між собою. По-друге, специфіка лісів як елемента природного середовища, який виконує природоохоронні, захисні та соціально-економічні функції, а також достатньо складний процес ведення лісового господарства. Ця обставина впливає на адміністративно-правову охорону із причини того, що потребує контролю за правом використання лісами, проведенням лісовпорядкування, ведення кадастру, моніторингу сертифікації.

### Список використаних джерел:

1. Абанина Е.Н. Правовая охрана лесов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06; Саратов. акад. права. Саратов, 2004. 179 с.
2. Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. Москва : Изд-во МГУ, 1962. 193 с.
3. Немировский Е.И. Правовая охрана лесов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Россельхозиздат, 1987. 112 с.
4. Матчук С.В. Сутність державної політики по охороні лісових ресурсів та її елементи. *Митна справа*. 2014. № 3, ч. 2. С. 135–140.
5. Мазуренок О.Р. Економічне значення лісів України та стратегія їх ефективного розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 5. С. 209–212.
6. Коваленко О.В. Щодо поняття та ознак адміністративної відповідальності за правопорушення у підприємницькій діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020, № 9. С. 230–233.
7. Ярова І.Є. Організаційно-економічні засади екологізації управління лісовим господарством. *Механізм регулювання економіки*. 2010. № 3, Т. 1. С. 227–237.
8. Правоторова О.М. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 154–158.