
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.12>

О. Є. Волков

здобувач
Університету сучасних знань

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових засад поняття та юридичного змісту використання й охорони лісового фонду в Україні та зарубіжних державах на сучасному етапі. Розглянуто найважливіші ознаки адміністрування лісового фонду як ключового напрямку діяльності сучасної держави з природоохорони та природодокористування, проаналізовано основні доктринальні підходи до визначення юридичного змісту та значення цілісної та інституціонально організованої лісоохоронної політики у функціонуванні національної правової системи та належному здійсненні державного управління.

Визначено, що основним адміністративно-правовим способом забезпечення охорони лісового фонду від нераціонального використання і, навпаки, стимулювання раціональної заготівлі деревини, є ліцензування лісозаготівельної діяльності за широкої участі громадських інституцій та експертного середовища, належним чином регламентованого на законодавчому рівні.

Запропоновано концептуальний підхід, відповідно до якого у лісовому законодавстві зарубіжних держав можна визначити систему спільних основних принципів використання й охорони лісового фонду, що можуть бути імплементовані до Лісового кодексу України, до яких належать: принцип поєднання суверенного права держав розробляти свої лісові ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони та використання лісового фонду із необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції; принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісового фонду відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і міжнародно-правовими стандартами; принцип необхідності активізації державних і громадських зусиль, спрямованих на раціональне використання, збереження і розвиток лісового фонду; принцип ключової ролі всіх видів лісів у підтриманні необхідного стану екологічної рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях та ін.

Ключові слова: публічне адміністрування, лісовий фонд, державне управління, лісові ресурси, раціональне лісокористування.

Постановка проблеми. Теоретико-методологічне визначення оптимальних форм і методів використання й охорони лісових ресурсів становить важливе

науково-практичне завдання у контексті забезпечення сталого розвитку суспільства, оскільки від юридичного змісту й обсягу вказаного поняття безпосередньо залежать конкретні напрями, способи та механізми адміністративної діяльності

уповноважених органів публічної влади, що регулюються чинними нормативно-правовими актами.

Виходячи з подібного розуміння важливості коректного, комплексного та юридично обґрунтованого визначення поняття «використання й охорона лісового фонду», важливо провести порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення у вказаній сфері публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню адміністративно-правової сутності та юридичного змісту використання й охорони лісового фонду як важливого напрямку державної політики та державного управління присвячені роботи багатьох вчених. Зокрема, слід відзначити праці Р.В. Леньо, В.П. Непийводи, М.П. Савущик, І.М. Синякевича, Т.В. Пімоненко та інших науковців.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній комплексний порівняльно-правовий аналіз адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні та зарубіжних державах у сучасних глобалізаційних умовах, у чому полягає важливе наукове та практичне завдання, що потребує належного вирішення у вітчизняній адміністративно-правовій науці.

Мета статті – визначення особливостей адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні та зарубіжних державах.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи потенційні можливості застосування для удосконалення українського профільного законодавства позитивного зарубіжного правового досвіду використання й охорони лісового фонду, слід зазначити, що вказану проблематику, виходячи зі змістовної структури Глави 11 Земельного кодексу України «Землі лісового фонду» (ст. 55–27) [1, с. 156–160] та ст. 1–6 Лісового кодексу України [2], доцільно розглядати як сукупність таких елементів правового режиму лісового фонду, що є загальними для їх нормативного регулювання у переважній більшості наявних національних правових систем: а) визначення поняття та складу (внутріш-

ньої структури) лісового фонду; б) власності на лісові ресурси; в) використання й охорони лісового фонду, включаючи адміністративно-правовий режим державного управління лісовими ресурсами.

Першочергової уваги, зважаючи на реалізацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) [3] і зумовлений законодавчо встановленим стратегічним курсом на європейську інтеграцію перманентний процес інтенсивної імплементації європейських правових та управлінських стандартів до національної правової системи України, заслуговує досвід формування єдиної лісової політики ЄС в частині визначення поняття, встановлення форми власності та режиму охорони й використання лісового фонду.

У цьому контексті важливу роль у формуванні стандартів ЄС у лісовій галузі відіграє така правова категорія, як компетенція Союзу [4, с. 17], котра впливає на обсяг повноважень, що надаються ЄС у співвідношенні з повноваженнями, які зберігаються за державами-членами. Водночас слід відзначити наявність фактично необмежених повноважень ЄС щодо формування стандартів у сферах, що належать до виключної компетенції Союзу (митній сфері, сфері конкуренції, торговельній і монетарній політиці, рибальстві) (ст. 3 Договору про функціонування ЄС) [5].

Що стосується правового регулювання використання й охорони лісового фонду в державах-членах ЄС, то вказані питання регулюються внутрішнім адміністративним, лісовим, земельним законодавством із урахуванням тієї особливості, що правовими актами ЄС встановлюються спільні стандарти у сфері охорони довкілля, які безпосередньо стосуються і процесів лісокористування та лісоохорони, адже для ЄС характерною є розробка єдиної екологічної політики, що, у свою чергу, є основою для розробки гармонізованого загальноєвропейського законодавства з охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів. Виражається така спільна політика у реалізації шести Програм дій із довкілля, на основі яких були підготовлені відповідні нормативні акти ЄС з охорони довкілля [4, с. 213].

Отже, аналізуючи адміністративно-правові засади використання й охорони лісового фонду в державах-членах ЄС, доцільно окремо розглянути найбільш показовий і корисний досвід, притаманний національним правовим системам європейських країн із формулюванням необхідних узагальнень і конституюванням на цій основі певної оптимальної моделі удосконалення чинного вітчизняного адміністративного, лісового, земельного законодавства.

Як слушно зазначає Р.В. Леню, «у країнах Європи, на відміну від України, спостерігається чітке розмежування повноважень між різними органами влади по горизонталі та децентралізація по вертикалі управління щодо організації, планування та контролю. У європейських державах лісовий фонд не розпорошений між різними міністерствами та відомствами, як в Україні, що дає можливість ефективно управляти та використовувати лісові ресурси. Реформування лісового господарства в Україні має відбуватися з урахуванням досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, оскільки ці країни мають позитивний досвід економічного регулювання процесів управління і використання лісових ресурсів» [6].

Дійсно, подібна модель доволі успішно функціонує, наприклад, у Латвії, де питання лісового господарства цілком перебувають у компетенції міністерства сільськогосподарства [7, с. 201].

З іншого боку, В.П. Непийвода вважає, що за подібного «підпорядкування» лісового фонду центральному органу державного управління з сільськогосподарства «лісовому господарству, зазвичай, відводять другорядну роль», адже «лісова політика зазнає впливу значно потужнішого сільськогосподарського лобі» [7, с. 201].

Вважаємо, що у цьому разі науковець критикує не саму ідею інституціональної концентрації повноважень в межах однієї системи державних органів, а виключно певну «другорядність» лісового господарства відносно сільськогосподарської галузі, оскільки, наприклад, у Швейцарії створена концептуально інша модель державного управління лісовим фондом, яке здійснює окреме міністерство лісового

господарства [7, с. 201], причому йдеться саме про міністерство, а не про державний комітет, агентство чи будь-який інший орган зі спеціальним статусом, нижчим за міністерський та організаційно підпорядкованим тому чи іншому міністерству, найчастіше – сільськогосподарському (аграрному) (остання інституціонально-функціональна модель сьогодні має місце в Україні через створення Державного агентства лісових ресурсів України, діяльність якого спрямовується і координується через Міністра аграрної політики та продовольства [8]).

Досліджуючи це питання, В.П. Непийвода вказує, що «у багатьох країнах лісгосподарські органи є найстарішим, найбільшим і найвпливовішим відомством у галузі природних ресурсів. Традиційно ця інституція має основні повноваження щодо формулювання та проведення лісової політики, а також безпосереднього управління значною частиною лісових ресурсів» [7, с. 201].

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

Одним із чинників ефективного управління використання лісового фонду є та обставина, що у Німеччині домінують невеликі за розміром лісоволодіння. Так, середня площа одного лісоволодіння складає 15,5 га. Лісова політика в Німеччині проводиться з урахуванням розмірів лісових господарств. З метою проведення ефективною лісовою політики у приватних лісах Німеччини виділяють такі класи підприємств: площею до одного гектара (ліси повністю підпорядковуються інтересам сільськогосподарства); 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, потрібних 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) [9, с. 29].

Крім того, важливо, що у Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу (тобто йдеться про цілісний, системний, комплексний законодавчий та управлінський підхід до охорони лісового фонду), адже чинне законодавство зобов'язує лісові підприємства складати т. зв. «рамочні» плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства за участю громадських об'єднань. Основними податками лісового господарства Німеччини є земельний податок, податок на майно, податок на спадщину і дарунки, податок з обігу та прибутковий податок. Із лісовласників, котрі мають лісові ділянки площею до 0,3 га, земельний податок не справляється. Ця пільга не поширюється на дрібних лісовласників, які використовують лісові ділянки для плантаційного вирощування деревини [10, с. 73].

У Польщі основними документами, що визначають порядок лісогосподарської діяльності, є Закон про ліси 1991 р., Лісовий кодекс 1992 р., Лісова політика 1997 р., розпорядження Ради Міністрів і профільного міністерства. Необхідно відзначити, що в усіх основних документах значне місце відведене регламентації порядку організації та діяльності державної лісової компанії, а також економічному регулюванню лісогосподарської діяльності.

Лісове господарство ведеться на підставі лісовпорядного плану, що складається на десятирічний період. У разі стихійних лих й інших форс-мажорних обставин план може бути розроблений на коротший термін. Для лісів, що не є власністю держави, складається спрощений план, який містить короткий опис лісів і земель, призначених для лісорозведення, а також основні цілі й принципи ведення лісового господарства [11].

Для Польщі характерна відносно висока частка захисних лісів. У цьому відношенні трохи попереду Німеччина (34%)

і Білорусь (32%). Найбільшу питому вагу захисних лісів має Італія (приблизно 87%) переважно через великі площі ґрунто- й водозахисних лісів. У деяких країнах окремо виділені ліси соціальної функції, наприклад, у лісових районах (так, у Білорусі площа таких лісів становить 1 488 тис. га, у Чехії – 282 тис. га, а в Польщі – 811 тис. га) [11].

Ліси в Польщі, як один із найбільш цінних елементів середовища, захищені багатьма різними категоріями збереження, а саме: національні парки, ландшафтні парки, природні заповідники, охоронювані ландшафтні території, ділянки Natura 2000, екологічні зони, природно-територіальні комплекси (пол. *zespoły przyrodniczo-krajobrazowe*) й еталонні території (пол. *stanowiska dokumentacyjne*). Згідно з чинним законодавством вони також можуть отримати статус охоронності, залежного від функцій захисту, покладених на 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 зі шкідниками та хворобами лісу тощо [11].

У Словаччині основними документами, які визначають порядок лісогосподарської діяльності, є: Закон № 326/2005 про ліси з поправками; Закон № 138/2010 про лісові репродуктивні матеріали з поправками; Закон № 97/2013 про земельні об'єднання; Закон № 274/2009 про полювання з поправками. Великий вплив на ведення лісового господарства у Словаччині зробив Кодекс охорони природи й ландшафтів, прийнятий у 1994 р. Відповідно до цього документа спеціальний режим господарювання встановлений для 42,5% лісів країни [11].

Лісове господарство ведеться на підставі лісовпорядного плану, що складається на 10-річний період. У разі стихійних лих й інших форс-мажорних обставин план може бути розроблений на коротший термін. Для лісів, що не є власністю держави, складається спрощений план, який містить короткий опис лісів і земель, призначених для лісорозведення, а також основні цілі і принципи ведення лісового господарства.

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

Усі ліси одночасно є багатофункціональними. З погляду використання їх функції поділені на категорії: комерційні (господарські) ліси, захисні ліси та ліси спеціального призначення. Особлива увага у Словаччині приділяється отриманню якісного репродуктивного матеріалу і збереженню генетичного потенціалу лісів. Банк лісового насіння як самостійна структурна одиниця знаходиться у віданні спеціалізованої державної фірми. Контролем якості насіння займається відповідний відділ дослідницького інституту у м. Зволен. У Словаччині створено національний кадастр охоронних територій. До нього належать великі природоохоронні території (національні парки та заповідні території) площею 1 110 599 га і малі природоохоронні території (природні заповідники, національні природні заповідники, пам'ятки природи, національні природні пам'ятки і охоронювані ареали) загальною площею 107 590 га, причому 78 373 га перекривається великими природоохоронними територіями [11].

У Латвії, де у державній власності 57% лісів загальною площею 1,65 млн га, рекреаційні послуги надає державне акціонерне товариство «Державні ліси Латвії». Товариство здійснює господарське управління лісами, виконуючи головну функцію – збільшення вартості державних лісів, не маючи на балансі власної техніки та технічних працівників. Законодавство країни не передбачає надання державних лісів у строкове користування іншим суб'єктам господарювання для потреб рекреації. Організація рекреаційних послуг і ведення мисливського господарства здійснюється окремим структурним підрозділом товариства, завданням якого є задоволення потреби широких кіл населення у лісовому відпочинку [12, с. 57].

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

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведене порівняльно-правове дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду в Україні та зарубіжних державах дозволило дійти висновку, що в лісовому законодавстві зарубіжних держав існує система спільних основних принципів використання й охорони лісового фонду, що можуть бути імplementовані до Лісового кодексу України, до яких належать: принцип поєднання суверенного права держав розробляти свої лісові ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони та використання лісового фонду із необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції; принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісового фонду відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і міжнародно-правовими стандартами; принцип необхідності активізації державних і громадських зусиль, спрямованих на раціональне використання, збереження і розвиток лісового фонду; принцип ключової ролі всіх видів лісів у підтриманні необхідного стану екологічної рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях; принцип поваги і забезпечення самобутності, культури і прав корінних народів, а також інших груп населення, котрі проживають у лісових районах; принцип важливої ролі лісів у задоволенні потреб у сировині, що повинно поєднуватися із раціональним використанням лісових ресурсів, залісненням і лісовідновленням; принцип сприяння створенню сприятливого міжнародного економічного клімату для збалансованого й екологічно обґрунтованого розвитку лісів.

Список використаної літератури:

1. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / кол. авт. : Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.Г. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. В.В. Медведчука. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
2. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.
3. Угода про асоціацію між Україною, з одної сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 р. та 27 червня 2014 р. URL: <http://comeuroint.rada.gov.ua/comevpoint/doccatalog/document?id=56219> (дата звернення: 06.05.2019).
4. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / за ред. О.В. Зайчука. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 546 с.
5. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html (дата звернення: 06.05.2019).
6. 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 (дата звернення: 06.05.2019).
7. Непийвода В.П. Правове регулювання в галузі лісів: Доба утвердження підтри-
много розвитку. Київ : НДІ приватного права і підприємництва, 2004. 339 с.
8. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2014 р. № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF> (дата звернення: 07.05.2019).
9. Лосев М. В. Долгосрочная программа перехода лесного хозяйства Германии на устойчивое развитие. *Лесное хозяйство*. 2001. № 3. С. 28–30.
10. Синякевич І.М., Дейнека А.М., Соловій І.П. Лісове господарство України в ХХІ ст.: сценарії розвитку. *Економіка України*. 2007. № 9. С. 72–81.
11. Кагало О., Чернявський М., Проценко Л., Андрєєва О. Удосконалення нормативної бази регулювання ведення лісового господарства на територіях природно-заповідного фонду (ПЗФ) України та відповідний міжнародний досвід. URL: http://sfmu.org.ua/files/Kagalo_2016.pdf (дата звернення: 07.05.2019).
12. Аналіз правової регламентації довгострокового тимчасового користування лісами: забезпечення прав громадян на користування лісовими ресурсами, корупційні ризики та попередження порушень лісового законодавства. Київ, 2010. URL: <http://siteresources.worldbank.org/UKRAINE/UKRAINIANEXTN/Resources/Logging.pdf> (дата звернення: 07.05.2019).

Volkov O. Administrative and legal principles for using and protecting forest fund: comparative and legal analysis

The article is focused on the comprehensive study of administrative and legal principles of the concept and legal content of the use and protection of the forest fund in Ukraine and foreign countries at the present stage. The author has studied the most important features of the administration of the forest fund as a key activity of the modern state in the field of environmental protection and nature use; has analyzed the main doctrinal approaches to the definition of legal content and the value of a coherent and institutionalized forest protection policy in the functioning of the national legal system and the proper implementation of state administration.

It has been determined that the main administrative and legal way of ensuring the protection of the forest fund against inefficient use and, vice versa, stimulation of rational wood procurement, is the licensing of logging activities with the wide participation of public institutions and an expert environment properly regulated at the legislative level.

The author has offered the conceptual approach according to which it is possible to define the system of common basic principles of the use and protection of the forest fund within the forest law of foreign countries that can be implemented in the Forest Code of Ukraine, which includes: the principle of combining the sovereign right of the countries to develop their forest resources in accordance with their own policies in the field of the protection and use of the forest fund with the need to minimize environmental damage of other states or

areas beyond national jurisdiction; the principle of the sovereign and inalienable right of states to use, manage and develop the forest fund in accordance with their own needs and the level of socio-economic development and on the basis of national policy that is consistent with the goals of sustainable development and international standards; the principle of the need to intensify state and public efforts aimed at the rational use, preservation and development of the forest fund; the principle of the key role of all types of forests in maintaining the necessary state of ecological balance at the local, national, regional and global levels and other principles.

Key words: *public administration, forest fund, state administration, forest resources, rational use of forests.*