

Адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні

У монографії здійснено перегляд та уточнено засади організації та сутність реалізації адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду України як інструменту втілення в правореалізацію публічною адміністрацією конкретних заходів щодо забезпечення схоронності усіх лісових територій України, які характеризуються відповідним біотопом та біоценозом для лісового покриву Землі або призначені для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів.

Визначено систему суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду України через двоблокову складову — публічна адміністрація, що відповідальна за порядок організації та публічна адміністрація, що відповідальна за реалізацію заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні.

Зміст

Передмова	4
Розділ 1. Теоретико-правові основи адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні	6
1.1. Лісовий фонд України як об'єкт адміністративно-правової охорони.....	6
1.2. Нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні.....	31
1.3. Сутність та структура адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні.....	56
Розділ 2. Зміст адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні	80
2.1. Система суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні та їх адміністративно-правовий статус	80
2.2. Форми та методи адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні	107
2.3. Адміністративні процедури як елемент адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні	133
2.4. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері лісового господарства України	158
Розділ 3. Напрями оптимізації адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні	182
3.1. Зарубіжний досвід охорони лісового фонду та можливості його використання в Україні	182
3.2. Розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні.....	206
Висновки	229
Список використаних джерел	235

Передмова

Кожна країна прагне зберегти той унікальний природно-ресурсний потенціал, яким наділена її територія. Україна не є виключенням, адже має цінне для людства ресурсне багатство, зокрема і лісове. Наша держава зобов'язана забезпечити схоронність лісового фонду України усіма доступними способами та засобами, оскільки без належного правового впливу та адміністративно-правового регулювання охоронного характеру у сфері забезпечення збереження лісової екосистеми унеможливлене раціональне використання лісових ресурсів та підтримання оптимального рівня екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Така діяльність реалізовується у формі адміністративно-правового механізму, організація та реалізація якого має бути належно забезпечена як нормативно, так і практично. Це вимагає координації та співпраці між багатьма суб'єктами, основна ціль яких повинна бути зосереджена на розв'язанні актуальних проблем, що негативно впливають на процес підтримання лісових територій України (яким є характерний відповідний біотоп та біоценоз для лісового покриву Землі) у стані збалансованого лісокористування та відповідального ставлення до лісової екосистеми.

Про неналежність реалізації зазначеної координації та співпраці свідчать зокрема результати державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством лісових ресур-

сів України за період з 01.01.2016 р. по 30.06.2019 р. Так у звіті вказано, що результати проведених Державною аудиторською службою України заходів державного фінансового контролю свідчать, що проблеми, які набули найбільшого резонансу останнім часом, є незаконні рубки лісів, а питання щодо лісовирощування та ведення лісового господарства потребують негайного вирішення на усіх рівнях державного управління. Відповідно публічна адміністрація не в змозі належним чином забезпечити збереження лісового фонду в Україні, хоч і значення лісу для економічного та соціального розвитку країни надзвичайно велике і багатогранне.

Передмова

Розділ 1

Теоретико-правові основи адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні

1.1. Лісовий фонд України як об'єкт адміністративно-правової охорони

Ліси життєво необхідні для життя на Землі. Вони очищають повітря, фільтрують воду, запобігають ерозії ґрунтів та діють як важливий буфер проти зміни клімату. Ліси є домом для великої кількості різноманітних рослин та тварин у світі та забезпечують основні природні ресурси від деревини та продуктів харчування до лікарських рослин. Ліси також підтримують життя місцевих громад та допомагають їм процвітати¹. Зокрема Н. Бондарчук уточнює, що лісові ресурси виступають основним джерелом деревини та іншої лісової продукції, технічної і лікарської сировини, що використовуються в цілях задоволення потреб різних галузей господарства та населення. В економічному значенні ліс є основою паперової, меблевої та інших галузей промисловості. Виконуючи важливу екологічну функцію, ліс є незамінним джерелом

¹ Responsible Forestry: Overview. *World Wildlife Fund*. 2021. URL: <https://www.worldwildlife.org/industries/responsible-forestry>

поліпшення клімату¹. Крім того, ліси, як складова частина біосфери Землі, за рахунок своїх екологічних властивостей здійснюють клімато-регулюючі, захисні, рекреаційні та санітарні функції в природному середовищі. І врешті-решт, в умовах перманентної урбанізації суспільства, збільшення масштабів господарської діяльності в планетарному значенні саме ліси виконують дуже важливі в життєдіяльності людей естетичну, культурно-оздоровчу та науково-пізнавальну функції².

Але ліси у всьому світі знаходяться під загрозою. Незважаючи на ключову роль, яку ліси відіграють у світовому екологічному та економічному здоров'ї, ми продовжуємо втрачати ліси разом із тваринами, які знаходяться під загрозою зникнення, що мешкають у них³. Наразі загальна площа лісового фонду України становить – 10,4 млн га, із яких вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн га. Лісистість території країни становить 15,9 %. За 50 років площа лісів зросла на 21 %, а запас деревини майже у три рази⁴. Лісовими ресурсами найкраще забезпечені Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька та Закарпатська області, а найгірше – Миколаївська та Херсонська області. Однак можна

¹ Бондарчук Н. Актуальні питання правового режиму лісів України. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2012. № 4. С. 276–279.

² Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.

³ Responsible Forestry: Overview. *World Wildlife Fund*. 2021. URL: <https://www.worldwildlife.org/industries/responsible-forestry>

⁴ Загальна характеристика лісів України. *Державне агентство лісових ресурсів України*. 2021. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diyalnosti/lisi-ukrayini/zagalna-harakteristika-lisiv-ukrayini>

спостерігати інтенсивну рубку гірських лісів, за останні 40 років зникла значна частина лісового покриву, що вже сьогодні має катастрофічні наслідки. Українські Карпати не здатні утримувати вологу. Вода, яка дуже швидко стікає в долини, створює масштабні екологічні лиха, зокрема зсувів та ерозії ґрунтів, селевих потоків, карстових явищ тощо. Отже, Україна, маючи потужний природно-ресурсний потенціал, нераціонально його використовує, наносячи значної шкоди навколишньому середовищу, що вже сьогодні має катастрофічні екологічні наслідки. На ситуацію також впливають такі фактори як: ведення бойових дій на сході України; відсутність реальних джерел стабільного інвестування в економіку; зростаючий рівень всеохоплюючої корупції; недостатня підтримка державою малого та середнього бізнесу тощо¹.

Тому зрозуміло, що без належного правового впливу та адміністративно-правового регулювання охоронного характеру у сфері забезпечення збереження лісової екосистеми унеможливлене раціональне використання лісових ресурсів та підтримання оптимального рівня екологічної безпеки життєдіяльності людини².

¹ Замятіна Н. Природно-ресурсний потенціал регіонів України як чинник економічного зростання. *Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє: матеріали Наук.-практ. Інтернет-конф. (Київ, берез. 2017 р.)*. Київ: КНЕУ, 2017. С. 265–267.

² Барчук В. Сутність обов'язку держави забезпечити схоронність лісового фонду України. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI сторіччі: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17–18 лют. 2021 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2021. С. 40–43.

Задля того, щоб мати можливість схарактеризувати особливості реалізації обов'язку держави забезпечити схоронність лісового фонду України, як цінного природно-ресурсного об'єкта, першочергово необхідно мати чітке уявлення про його зміст та сутність. При цьому, аналізуючи вищезазначений матеріал, щонайменше бачимо декілька правових категорій, що можуть становити науковий інтерес даного дослідження, зокрема «землі лісогосподарського призначення», «ліси», «лісова територія», «лісові ресурси» та безпосередньо – «лісовий фонд». Правильне розуміння кожної із зазначених категорій, а також їхнього співвідношення між собою забезпечить можливість більш повного розкриття досліджуваної проблематики.

Розпочати слід з того, що ліс виступає важливим компонентом земельно-ресурсного потенціалу України та самостійною екологічною системою.

Уточнимо, що земельне законодавство всі землі України за основним цільовим призначенням поділяє на такі категорії: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення¹.

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III у редакції від 27.05.2021. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

Так, згідно зі ст. 55 Земельного кодексу України, до земель лісогосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства¹. Ст. 5 Лісового кодексу України уточнено, що до земель лісогосподарського призначення належать лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства. До земель лісогосподарського призначення не належать землі, на яких розташовані полезахисні лісові смуги².

Примітним є те, що у редакції Земельного кодексу України за 2001 р.³ не було передбачено такої категорії земель. Натомість було використано термін «землі лісового фонду». Зокрема Законом України «Про внесення змін до Лісового кодексу України» від 08.02.2006 р. № 3404-IV було внесені відповідні зміни. З того часу в Земельному кодексі «категорією земель» називають землі конкретного призначення, та як виключення – землі

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III у редакції від 27.05.2021. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

² Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III у редакції від 25.10.2001...

водного фонду. Однак, примітно, що землі «природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення» називають землями «природно-заповідного фонду»¹. Фактично, складається враження про тотожність призначення земель і відповідних «фондо-категорій». Втім В. Сторожук акцентує, що згідно означень, що наведені в законодавчих актах, поняття фонду виявляється не тотожним категорії земель фонду, адже якщо де-юре земельна ділянка відноситься тільки до однієї категорії земель, то де-факто, вона одночасно може бути складовою кількох фондів. Типовий приклад, коли територія лісового фонду проголошується біосферним заповідником, національним парком або іншим природно-заповідним об'єктом, що згідно закону відноситься до природно-заповідного фонду².

Зазначене обумовлює досить складну правову проблему, зокрема доцільність використання лісової «фондо-категорії» та її юридичної природи як об'єкта адміністративно-правової охорони, адже до 2006 р. Земельний кодекс України землі лісогосподарського призначення визначав як лісовий фонд України у розумінні земель, вкритих лісовою рослинністю, а також не вкритих лісовою рослинністю, нелісових земель, які надані та використовуються для потреб лісового господарства³, а нині не

¹ Сторожук В. Земельне vs лісового права. *Wood Business*. 2002. № 4.

² Там само.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III у редакції від 25.10.2001. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

апелює цією категорією взагалі. На противагу Зелельному кодексу України, згідно з нормами Лісового кодексу України лісовим фондом є усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них¹.

Враховуючи, що основу поняття «лісовий фонд» складають «ліс» та «фонд», необхідним є здійснення аналізу² цих категорій. Так, відповідно до ст. 1 Лісового кодексу України ліс – це тип природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище³. Як видно з визначення, ліс є складовою рослинного світу, що, як слушно зазначив В. Мунтян, є сукупністю деревних рослин, у якій виявляється не лише їх взаємовплив, а й вплив на зайнятий ними ґрунт та атмосферу⁴. Однак у науковій літературі спостерігається різноманіття підходів до визначення лісу⁵. Як уточнює

¹ Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.

² Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Запоріз. нац. ун-т, 2019. 246 с.

³ Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII...

⁴ Мунтян В. *Правова охорона природи УРСР*. Київ: Вища шк., 1982.

⁵ Свинтух М. *Правове регулювання земель лісового фонду*. *Укр. журн. прикладної економіки*. 2016. Т. 1. № 1. С. 163–170.

Г. Гарварт¹, наукові розробки, пов'язані з дефініціюванням поняття «ліс», почалися з середини 60-х рр. минулого століття. Вихідним матеріалом для цього послуговувалися праці видатного дореволюційного вченого Г. Морозова, який першим звернув увагу на взаємозв'язок деревної рослинності, що утворює природне явище у вигляді лісу з специфічними умовами життя тварин та рослин². Інший вчений, М. Ткаченко, розглядав ліс як елемент географічного ландшафту, що складається із сукупності дерев, які біологічно взаємопов'язані та взаємодіють з навколишнім середовищем на певному земельному просторі³. Так за твердженнями О. Фурдичко та А. Бобко, ліс – це рослинний світ на поверхні ґрунту, у складі якого переважають деревні породи⁴. Ю. Туниця стверджує, що ліс – це складна природна система, яка формується з різноманітних живих організмів – рослин, тварин, грибів тощо⁵. Зазначений вчений уточнює, що І. Мелехов вважав, що ключове поняття лісу повинно бути пов'язано з самою природою, як її утворення, тобто ліс – складова частина біосфери.

¹ Гарварт Г. Проблема визначення поняття «ліс» як об'єкта правового регулювання. *Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України*. Серія: Право. 2012. Вип. 173 (3). С. 142–148.

² Морозов Г. К открытию Всероссийского Делегатского Съезда Лесоводовъ. *Лесной журн.* 1917. Вип. 9–10. С. 611–613.

³ Ткаченко М. *Общее лесоводство*. Москва: Гослесбумиздат, 1955. 370 с.

⁴ Фурдичко О., Бобко А. Землі лісові як об'єкт праці та екологічних спостережень у лісівництві. *Вісн. аграр. науки*. 2013. С. 60–64.

⁵ Туниця Ю. Лісознавчі витоки еколого-економічного вчення: індуктивний підхід. *Лісівнича академія наук України: наук. пр.* 2002. Вип. 1. С. 11–21.

Згідно з твердженням цього автора, поняття лісу може мати декілька різних значень. По-перше, на ліс треба дивитися як на складову частину біосфери і один з основних типів рослинного покриву планети (ліс – глобальна складова частина біосфери). Далі, від глобальної точки зору на ліс І. Мелехов переходить до вузких понять: розглядає ліс як зональногеографічне явище; регіональне явище; вид ландшафту; конкретне лісове насадження¹.

Окремо відзначимо, що на думку С. Шершуна, визначення лісу формується відповідно до поглядів на проблему використання й охорони лісів, які домінують у певній місцевості (країні) і пристосовуються для потреб практики у цій сфері². Тобто, ліс розглядається не тільки як складова рослинного світу, а як об'єкт землекористування, земельна територія, призначена для вирощування деревини та для потреб лісового господарства. Загалом поняття «лісове господарство» охоплює широкий спектр людської діяльності: від вирощування деревини до відмови від будь-якого втручання в розвиток лісових екосистем³.

Відповідно у відрив від еколого-правових, економічних та соціальних характеристик лісу неможливо сформувати його поняттєве визначення. Сьогодні ліс є складною екологічною системою, яка під дією людського фактора (активних дій чи

¹ Мелехов І. Лес как природная система. *Лесной журн.* 1974. № 3.

² Шершун С. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. 212 с.

³ Свинтух М. Правове регулювання земель лісового фонду. *Укр. журн. прикладної економіки.* 2016. Т. 1. № 1. С. 163–170.



[Перейти на сайт →](#)