

Міністерство освіти і науки України
Міжнародний економіко-гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'янчука

А. В. Боровик, В. О. Барчук

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ
МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ
В УКРАЇНІ**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

УДК 342.951:630(477)(349)
Б 83

*Рекомендовано до друку вченою радою
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янчука
(протокол № 7 від 28.04.2022 року)*

Рецензенти:

Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України;
Кельман Михайло Степанович – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України;
Сербин Руслан Андрійович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Боровик А. В.

Б 83 **Адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні:** монографія/А. В. Боровик, В. О. Барчук. Одеса: Вид. дім «Гельветика», 2022. 260 с.

ISBN 978-966-992-767-5

У монографії здійснено перегляд та уточнено засади організації та сутність реалізації адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні 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.

УДК 342.951:630(477)(349)

- © Боровик А. В., Барчук В. О., 2022
- © Боровик А. В. (обкладинка), 2022
- © Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка

ISBN 978-966-992-767-5

doi.org/10.5281/zenodo.6504315 Степана Дем'янчука, 2022

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.

навпаки – їхньої відсутності) перетворюється на об'єкт задоволення культурних, економічних, оздоровчих та інших потреб суспільства¹.

Щодо змісту поняття «фонд», вчений Х. Юшкевич² наголошує, що у словниках це поняття тлумачиться як: 1) сукупність чого-небудь³; 2) запаси, ресурси, нагромадження держави; 3) кошти або матеріальні цінності, які використовуються з певною метою⁴. Подібний підхід спостерігається у і науково-популярних та енциклопедичних виданнях. Так, при характеристиці «земельного фонду» йдеться про сукупність всіх земель; «мисливського фонду» – сукупність видів мисливських тварин⁵. Тому вчена стверджує, що тлумачення змісту положень Лісового кодексу України, в яких згадується про «лісовий фонд», загалом відповідає тому значенню, яке має слово «фонд» у його поєднанні з таким

¹ Барчук В. Поняттєве визначення категорії ліс: науковий та законодавчий підхід. *Сучасні проблеми юридичної науки в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17–18 берез. 2020 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2020. С. 21–23.

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

³ Нечволод Л. Сучасний словник іншомовних слів: походження слів, розгорнуті пояснення, слова синоніми. Харків: Торсінг Плюс, 2011. 768 с.

⁴ Кусайкіна Н., Цибульник Ю. Сучасний тлумачний словник української мови: 60 000 слів; за ред. В. Дубічинського. Харків: ВД «Школа», 2014. 1550 с.; Ковальова Т. Великий тлумачний словник української мови. Харків: Фоліо, 2005. 767 с.

⁵ Азбука природопользования. Природопользование от А до Я. Наш комментарий. Правовые аспекты охраны природы. Развитие Экологического правотворчества. Человек и природа. 1984. № 2. Москва: Знание, 1984. 96 с.

об'єктом як «ліс», натомість недоліком є нечіткість його формулювання, невиокремлення його саме як дефініції¹. А оскільки саме ця категорія є базовою в системі лісового законодавства, то від того, який зміст у неї вкладається, залежать особливості застосування норм адміністративного права².

Обґрунтування про нечіткість його формулювання у нормах Лісового кодексу України наводить також, як приклад, О. Волков стверджуючи, що воно не може вважатися єдиним і загальноприйнятним для використання, адже не враховує всі істотні ознаки, які його характеризують та складові елементи як правової категорії. Вчений також констатує, що наразі відсутній єдиний підхід науковців щодо питань: які саме об'єкти слід відносити до складових лісового фонду, і що саме визнавати лісовим фондом³.

Відзначимо також що вчені, які відстоюють позицію про доцільність відмови від використання поняття «лісовий фонд» як правової категорії визначають головну причину як невживання словосполучення «лісовий фонд» у державах із розвинутою ринковою економікою. До того ж у законодавстві та наукових доктринах деяких держав-членів

¹ Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Запорізь. нац. ун-т, 2019. 246 с.

² Гарварт Г. Поняття «лісовий фонд» у Лісовому кодексі України та КПАП України. *Вісн. Запорізь. нац. ун-ту.* Юрид. науки. 2013. № 1 (1). С. 65–70.

³ Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.

Європейського Союзу, зокрема держав колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік, які увійшли до складу Європейського Союзу, це поняття замінено на поняття «ліси», «лісові ресурси»¹. Натомість в українському природоохоронному (і навіть лісовому) законодавстві застосовується поняття «лісовий фонд», проте не встановлюється його чітке юридичне визначення, хоч і розмежовуються поняття «лісовий фонд» та «лісові ділянки»². Вчений В. Печуляк уточнює, що за європейською системою обліку земель і лісівництва, до земель лісу належить земля, вкрита деревами (або еквівалентною кількістю стовбурів) більше ніж на 10 % і площею понад 0,5 га³, а ст. 4 Лісового кодексу України визначено, що до лісового фонду України відносяться лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га. Ч. 2 цієї статті містить уточнення, що до лісового фонду України не належать: зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках⁴. Як видно з

¹ Печуляк В. Лісовий фонд чи лісові землі: проблемні питання понятійного апарату у сфері державного регулювання лісгосподарських відносин. *Фінансове право*. 2012. № 3. С. 38–42.

² Гарварт Г. Поняття «лісовий фонд» у Лісовому кодексі України та КПАП України. *Вісн. Запоріз. нац. ун-ту*. Юрид. науки. 2013. № 1 (1). С. 65–70.

³ Печуляк В. Лісовий фонд чи лісові землі: проблемні питання понятійного апарату... С. 38–42.

⁴ Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.

наведеного, категорії обліку для лісового фонду вибудовані як система земельних ділянок. Усю територію лісового фонду поділяють на лісові та нелісові землі. До лісових земель відносять землі, покриті лісовою рослинністю та не покриті нею, але призначені для її відновлення (вирубки, загиблі деревостої, гар, пустирі, площі, зайняті розсадниками тощо). До нелісових земель належать землі, призначені для ведення лісового господарства (землі, зайняті просіками, дорогами, сільськогосподарськими угіддями тощо), а також інші землі, розташовані в межах лісового фонду (землі, зайняті болотами, камінням, інші незручні для використання землі). У сучасному прочитанні поняття «лісовий фонд» поширюється на землі України, які управляються з метою ведення лісового господарства. Це означає, що до складу лісового фонду природним чином входять різні екосистеми суші всіх основних широтних географічних та висотних зон розміщення рослинності: степ, лісостеп, широколистові ліси тощо. Отже, облікові категорії лісового фонду, як це вимагається на підставі Лісового кодексу України, повинні відображати просторову поширеність рослинності, вод, доріг, землекористування тощо, які історично склалися у результаті людської діяльності та природних процесів у лісових зонах, а не тільки там, де здійснюється повноцінне користування лісом та ведеться лісове господарство¹.

¹ Печуляк В. Лісовий фонд чи лісові землі: проблемні питання понятійного апарату у сфері державного регулювання лісогосподарських відносин. *Фінансове право*. 2012. № 3. С. 38–42.

З наведеного випливає, що з погляду на правові та економічні відносини поняття лісового фонду дійсно не є досконалим та зручним для правового обігу¹, адже з позиції Лісового кодексу України лісовим фондом є сукупність усіх лісових територій України, які характеризуються відповідним біотопом та біоценозом для лісового покриву Землі або призначені для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів².

Однак примітним є те, що хоч наразі Лісовий кодекс України і містить вказівку про те, що лісовий фонд складається з усіх лісів України як типу природних комплексів (екосистема), однак уточнення про те, що такими є тільки ті, що мають юридичний статус лісу немає. А це означає, що необліковані та самосійні ліси згідно з положеннями лісового законодавства не входять до складу лісового фонду України, що є логічним, однак неприпустимим для цивілізованої країни. Сьогодні це значна проблема для України, адже щорічно тисячі гектарів самосійних лісів вирубуються, корчуються та перетворюються на поля, що тільки погіршує і без того критичний стан довкілля в Україні³.

¹ Печуляк В. Лісовий фонд чи лісові землі: проблемні питання понятійного апарату у сфері державного регулювання лісогосподарських відносин. *Фінансове право*. 2012. № 3. С. 38–42.

² Барчук В. Теоретико-правовий підхід щодо розуміння сутності категорії «лісовий фонд України». *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 4. С. 100–104.

³ Як зупинити знеліснення України: самосійні та необліковані ліси. *Ukraine crisis media center*. 2021. URL: <https://uacrisis.org/uk/announce/tema-yak-zupynyty-znelisnennya-ukrayiny-samostijni-ta-neoblikovani-lisy>

Тому, «де-юре» лісовий фонд України складається з усіх лісових територій України, які характеризуються відповідним біотопом та біоценозом для лісового покриву Землі або призначені для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів, однак «де-факто» його склад формують як обліковані ліси у вигляді лісових ділянок й земельних лісових ділянок, так і не обліковані в тому числі самосійні ліси; як ті, що зазнають різнорідного втручання з боку власників лісів, лісокористувачів та громадян, так і ті, що тривалий час забезпеченні від людського впливу¹.

Відповідно можемо спостерігати факт необхідності внесення змін та доповнень до Лісового кодексу України в частині визначення поняття лісового фонду України, а також врегулювання питання про його склад, адже уся лісова територія України (за наявності біотопу та біоценозу, характерних для лісового покриву Землі) повинна мати юридичний статус лісу, оскільки під охороною держави має знаходитись вся лісова екосистема України².

Тим не менш, за достатньо точними твердженнями Х. Юшкевича, лісовий фонд є об'єктом регулювання, управління, охорони та захисту нормами адміністративного права як «класичного представника» блоку «публічне право», і при цьому весь арсенал його норм, як матеріального, так і процесуального, як регулюючого, так і охоронного ха-

¹ Барчук В. Теоретико-правовий підхід щодо розуміння сутності категорії «лісовий фонд України». *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 4. С. 100–104.

² Там само.

рактору, використовується задля забезпечення правопорядку у цій сфері¹. Тобто можна стверджувати, що адміністративно-правова охорона лісового фонду України є одним із напрямків ефективного публічного адміністрування у сфері лісових відносин. Однак дане твердження вимагає належного обґрунтування.

Як зазначає І. Коросташова, аналіз правової категорії «адміністративно-правова охорона» в загальнотеоретичному значенні та в науці адміністративного права, дає підстави розглядати її в чотирьох аспектах, а саме, як: 1) одну з функцій держави (правоохоронна функція); 2) завдання адміністративного права; 3) функцію адміністративного права; 4) діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також осіб, що надають публічні послуги².

При цьому усвідомлення змісту та сутності цієї категорії напряму залежить від значення таких термінів як «право» (у контексті адміністративного вектора спрямування регулюючого впливу) та «охорона». Підтримуємо позицію І. Кріцака³, що в юридичній науці існує безліч підходів до визначення права, але в рамках даної роботи достатньо

¹ Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Запорізь. нац. ун-т, 2019. 246 с.

² Коросташова І. Адміністративно-правова охорона: загально-теоретичні аспекти. *Вісн. Акад. митної служби України*. Серія: Право. 2015. № 2. С. 66–72.

³ Кріцак І. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 365–372.

обмежитись констатацією того факту, що кожна школа або теорія праворозуміння розвивається на основі свого власного аксіологічного підґрунтя. Всі існуючі теорії права можна умовно об'єднати у три основні концепції: нормативну, ідеологічну (природну) та соціологічну. Кожна з перелічених концепцій розглядає право під власним кутом зору, виділяючи у ньому ті чи інші базові елементи, які, на їх думку, складають основну мету й цінність права. Таким чином, нормативізм, перш за все, цінує в праві примусову силу, яка забезпечує порядок, представники природного права – справедливість, що стоїть на захисту особистості, соціологічна концепція – ефективність, здатність адекватно відображати тенденції розвитку суспільства¹. Але право є явищем багатоаспектним, яке може належним чином виконувати своє призначення лише тоді, коли в ньому присутні і справедливість, і сила, і ефективність. Тому, досліджуючи питання охорони права, правоохоронної діяльності, необхідно, на думку І. Кріцака², стояти на позиціях комплексного, інтегративного (інтегрального) підходу до праворозуміння. Власне інтегральний підхід виникає на основі діалогу всіх шкіл і течій сучасного правознавства і полягає не у механічному поєднанні суперечливих позицій, а в синтезі теоретично значущих моментів, опрацьованих конкуруючими

¹ Волошенко О. Цінність права. *Право і безпека*. 2005. Т. 4. № 1. С. 18–20.

² Кріцак І. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 365–372.

науковими теоріями, виходом на новий рівень їх узагальнення¹. Тобто право є чітко визначеною формою правових цінностей, специфічною формою застосування належного в суспільних відносинах².

Щодо контексту права з огляду адміністративного вектора спрямування регулюючого впливу (адміністративне право) вчений А. Замрига зазначає, що таким чином здійснюється позначення приналежності цієї категорії до науки адміністративного права та відповідної галузі права з усіма притаманними їй особливостями³. Мова йде про об'єкт врегулювання – відповідні правовідносини. При цьому, нині єдності у визначенні предмета адміністративного права немає⁴. Як зазначає К. Рябець⁵ одні вчені під ним розуміють суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Такі відносини пов'язані з: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням

¹ Скакун О. Теорія права і держави (Енциклопедичний курс): підруч. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Еспада, 2009. 752 с.

² Патерило І. Право як ціннісна категорія: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ: Б. в., 2006. 20 с.

³ Замрига А. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Теорія і практика: монографія. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 374 с.

⁴ Рябець К. Адміністративно-правова охорона вод: сучасні проблеми та шляхи їх подолання. *Юрид. наука*. 2014. № 1. С. 47–52.

⁵ Там само.

іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства¹. Інші вважають, що в даний час предметом правового регулювання адміністративного права України виступають суспільні відносини управлінського характеру, що складаються переважно у сфері державного управління в процесі здійснення завдань і функцій виконавчої влади, а також пов'язаних з внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, застосуванням заходів адміністративного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень виконавчої влади². Як уточнює К. Куркова використання адміністративно-правовою наукою протягом майже 80-ти років догми предмету радянського адміністративного права суттєвим чином суперечить принципам правової держави і верховенства права, які обумовлені Конституцією України³. Сучасне розуміння предмету адміністративного права представлене «людиноцентристською» ідеологією, спрямуванням владно-розпорядчого впливу держави на

¹ Адміністративне право України: підручник/Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

² Гончарук С. Основи адміністративного права України: навч. посіб. Київ, 2004. 200 с.

³ Куркова К. Предмет адміністративного права: генеза і трансформація. *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 217–223.

суспільні відносини з єдиною метою – служіння публічної адміністрації громаді шляхом забезпечення та захисту прав людини. У цьому – сутність усієї трансформації теорії і практики українського адміністративного права на сучасному етапі¹.

Відповідно специфіка правовідносини, що нині входять до сфери регулювання адміністративного права полягає у їхній трансформаційній «фазі», сутність якої безпосередньо пов'язана зі зміщенням акцентів у діяльності суб'єктів владних повноважень зі сфери адміністративного провадження в сферу соціально-економічної діяльності з метою максимізації споживчої цінності і підвищення на цій основі ефективності діяльності публічної адміністрації². Тобто сучасний предмет адміністративного права України складають: 1) суспільні відносини у сфері взаємодії громадян з органами влади; 2) суспільні відносини у сфері регламентації діяльності суб'єктів владних повноважень; 3) суспільні відносини у сфері адміністративного судочинства. Відповідно основне призначення адміністративного права можна схарактеризувати так: за допомогою адміністративних норм та процедур реалізації їхнього змісту держава, в особі уповноважених органів, здійснює реалізацію політики адміністрування

¹ Авер'янов В. Доктринальні засади сучасного розвитку та реформування українського адміністративного права. *Виконавча влада і адміністративне право*. 2002. С. 60–73.

² Карловская Е. Методология организации предоставления государственных услуг на основе субъектно-ориентированного подхода: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. Хабаровск: Тихоокеан. гос. ун-т, 2013. 47 с.

у всіх важливих сферах суспільного буття громадян України¹.

Однією із таких є державна лісова політика, складовою якої є діяльність щодо охорони лісових територій України, яка спрямована на забезпечення сталого ведення та управління лісовим господарством².

Щоб розібратись із сутністю категорії «охорони» слід зазначити, що крізь призму чинного законодавства вона розуміється як: 1) забезпечення схоронності об'єктів від різнорідних посягань (аналіз Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з організації охорони установ банків Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ України від 23.08.2005 р. № 700); 2) узгоджені за ціллю, місцем та часом безперервні дії, які здійснюються з метою забезпечення безпеки (аналіз Наказу Управління державної охорони «Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» від 27.05.2011 р. № 210). У сукупному використанні цього терміну з іншими категоріями він згадується у актах законодавства 33 рази. Дезоб'єктивізуючи цю категорію, Т. Жук визначає її як

¹ Державна стратегія управління лісами України до 2035 року: проєкт до обговорення. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96CC%88_2035%2007.1.0.20%20\(1\).docx](https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96CC%88_2035%2007.1.0.20%20(1).docx)

² Там само.

діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення безпеки, шляхом запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів (діяльності або бездіяльності) протиправного характеру¹.

У контексті охорони лісового фонду мова йде про організацію та здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб². При цьому Лісовий кодекс України встановлює нерозривний взаємозв'язок між охороною та захистом лісів як напрямів забезпечення їх схоронності, обов'язку та виду діяльності публічної адміністрації у сфері лісового господарства. Безпосередньо охорона передбачає здійснення уповноваженими суб'єктами правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу³. Зокрема через це не безпідставно вчені-адміністративісти відносять відповідні правовідносини до сфери регулювання галузі адміністративного права, норми якої є домінуючими порівняно з іншими як публічними, так і приватними галузями права, а її

¹ Жук Т. Поняття та сутність охорони національних інтересів України. *Юрид. наука*. 2020. № 3. С. 167–172; Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. *Голос України*. 2012. № 70.

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

³ Про затвердження Положення про державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 172.

матеріальні та процесуальні й процедурні норми пронизують майже кожен аспект цих відносин¹.

Таким чином наліз думок вчених та положень чинного законодавства дає можливість стверджувати, що адміністративно-правова охорона лісового фонду України є суто правовою категорією адміністративного вектора спрямування регулюючого впливу на лісові відносини, у тому числі лісогосподарські та адміністративно-правові в межах досліджуваної сфери².

Слід визначити, що адміністративно-правову охорону лісового фонду України необхідно розглядати як здійснення суб'єктами публічної адміністрації системи заходів, передбачених актами адміністративного законодавства, які спрямовані на забезпечення схоронності його складових (як в загальному, так і окремої лісової території), що передбачає підтримання лісових територій України (яким є характерний відповідний біотоп та біоценоз для лісового покриву Землі) у стані збалансованого лісокористування та відповідального ставлення до лісової екосистеми³.

Відповідно лісовий фонд України є об'єктом адміністративно-правової охорони та предметом діяльності відповідних суб'єктів публічної адміні-

¹ Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Запорізь. нац. ун-т, 2019. 246 с.

² Барчук В. До питання про визначення поняття категорії «адміністративно-правова охорона лісового фонду України». *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 5. С. 85–89.

³ Там само.

страції, що відповідальні за забезпечення схоронності його складових.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

1) ліс виступає важливим компонентом земельно-ресурсного потенціалу України та самостійною екологічною системою. У відрив від еколого-правових, економічних та соціальних характеристик лісу неможливо сформувавши його поняттєве визначення. Сьогодні ліс є складною екологічною системою, яка під дією людського фактора (активних дій чи навпаки – їхньої відсутності) перетворюється на об'єкт задоволення культурних, економічних, оздоровчих та інших потреб суспільства. За загальним правилом, як об'єктна складова публічних правовідносин, він позначається через лісову «фондокатегорію». Вітчизняні вчені не мають одностайного бачення щодо доцільності використання цієї категорії та її юридичної природи як об'єкта адміністративно-правової охорони;

2) «де-юре» лісовий фонд України складається з усіх лісових територій України, які характеризуються відповідним біотопом та біоценозом для лісового покриву Землі або призначені для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів. Однак попри те, що Лісовий кодекс України містить вказівку про те, що лісовий фонд складається з усіх лісів України як типу природних комплексів (екосистема), проте уточнення, що такими є тільки ті, що мають юридичний статус лісу немає. А це означає, що необліковані та самосійні ліси згідно з положеннями лісового законодавства не входять до складу лісового фонду України, що є

логічним, однак не припустимим для цивілізованої країни. Тому «де-факто» його склад формують як обліковані ліси у вигляді лісових ділянок й земельних лісових ділянок, так і не обліковані в тому числі самосійні ліси; як ті, що зазнають різнорідного втручання з боку власників лісів, лісокористувачів та громадян, так і ті, що тривалий час забезпеченні від людського впливу. Зазначене репрезентує факт необхідності внесення змін та доповнень до Лісового кодексу України в частині визначення поняття лісового фонду України, а також врегулювання питання про його склад, адже уся лісова територія України (за наявності біотопу та біоценозу характерних для лісового покриву Землі) повинна мати юридичний статус лісу, оскільки під охороною держави має знаходитись вся лісова екосистема України;

3) адміністративно-правова охорона лісового фонду України є одним із напрямів ефективного публічного адміністрування у сфері лісових відносин. Обґрунтування цього твердження можна знайти в положеннях чинного законодавства України, а також в окремих працях вітчизняних вчених, оскільки сьогодні сучасний предмет адміністративного права України складають: 1) суспільні відносини у сфері взаємодії громадян з органами влади; 2) суспільні відносини у сфері регламентації діяльності суб'єктів владних повноважень; 3) суспільні відносини у сфері адміністративного судочинства. Відповідно основне призначення адміністративного права можна схарактеризувати так: за допомогою адміністративних норм та процедур реалізації їхнього змісту держава, в особі уповноважених орга-

нів, здійснює реалізацію політики адміністрування у всіх важливих сферах суспільного буття громадян України;

4) адміністративно-правова охорона лісового фонду України є суто правовою категорією адміністративного вектора спрямування регулюючого впливу на лісові відносини, у тому числі лісогосподарські та адміністративно-правові в межах досліджуваної сфери та може бути визначена як здійснення суб'єктами публічної адміністрації системи заходів, передбачених актами адміністративного законодавства, які спрямовані на забезпечення схоронності його складових (як в загальному, так і окремої лісової території), що передбачає 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.

Отже, лісовий фонд України є об'єктом адміністративно-правової охорони та предметом діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації, що відповідальні за забезпечення схоронності його складових.

1.2. Нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні

Охорона лісового фонду в Україні – це комплексне правове явище без чіткої регламентації якого унеможливлене забезпечення його схорон-

ності як цінного суспільно-економічного ресурсу Українського народу. Тому логічно, що перед тим як визначати сутність, структуру та зміст адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні необхідно розібратись з нормативними підставами щодо його об'єктивізації в правовий простір.

При цьому в заданому контексті є три паралельних питання: 1) на підставі чого та як виникає адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні; 2) які є встановлені нормативно-правові засади його належної функціональності; та, власне, 3) яке поняттєве визначення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні.

Розпочнемо з того, механізм – одна з найбільш цікавих і водночас спірних категорій адміністративного права¹. Річ в тім, що у межах академічних досліджень зокрема та світової гуманітарної науки загалом поняття «механізм» – і як концепт, і як абстракція високого рівня узагальнення – має широке поле застосування і, набувши наукового статусу, стало практично незамінним як модель пояснення (функціонування) цілої низки явищ². Як загальнонаукова категорія (категорія академічного дискурсу) в процесі розширення діапазону свого вживання вона інтегрувалась в категоріальний

¹ Приходько А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 485 с.

² Альберда Т. Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*. 2013. № 2 (02). С. 64–68.

апарат права (під назвою «правовий механізм»), ставши його невід’ємною частиною. Можна вважати, що без застосування категорії «механізм» дескриптивний опис низки правових явищ є неповним, а в деяких випадках – узагалі неможливим¹. Тому сьогодні словосполучення «механізм прав», «механізм забезпечення», «механізм діяльності», «механізм реалізації» за правом знаходять своє відображення у працях науковців. Водночас слід розуміти, що в кожному конкретному випадку той чи інший дослідник розуміє те, що, власне, хоче розуміти. Звісно, є встановлені доктриною рамки, однак міждисциплінарний характер категорії, а також варіювання концепційних поєднань інших процесів, явищ чи феноменів, об’єднаних спільним завданням з механізмом, спричиняє його різноманітне наповнення у змістовому аспекті. За загальноприйнятим уявленням – це реалізаційна складова будь-якого процесу, яка, за наявності теоретичного підґрунтя та практичного інструментарію, перетворює прописані істини на практично наявні².

Слід брати до уваги, що законодавчого обігу категорія «адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду України» не має, проте у текстах нормативно-правових актів можна зустріти такі формулювання як: «механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та

¹ Альберда Т. Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*. 2013. № 2 (02). С. 64–68.

² Приходько А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 485 с.

користування земельними ділянками лісового фонду»; «механізми прийняття управлінських та кадрових рішень у сфері лісового господарства»; «механізм державного управління в сфері лісового господарства»; «механізми управління лісами»; «механізми стимулювання лісорозведення приватними власниками земель»; «механізми стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх елементів», «механізм продажу деревини» та власне – «механізми охорони, захисту, розширеного відтворення лісів».

З позиції наукової доктрини використовуються такі категорії як: «механізм адміністративно-правового регулювання лісового фонду», «механізм публічного адміністрування лісового фонду» та безпосередньо – «адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні».

Зазначене свідчить, що категорія «адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні» є теоретичним концептом сукупного формулювання поняттєво-змістової складової, практичний дискурс функціонування якого передбачає втілення в правореалізацію публічною адміністрацією конкретних заходів щодо охорони земель на яких розташований ліс та забезпечення порядку екологічного ставлення кожного до біотопу та біоценозу, характерного для лісового покриву Землі¹.

¹ Барчук В. Сутність категорії «адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду України». *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 15–16 верес. 2020 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2020. С. 36–37.

З розумінням поняттєвої складової аналізованої категорії можемо перейти до розкриття наступного питання, а саме: на підставі чого та як виникає адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні?

Щоб відповісти на це запитання необхідно уточнити, що в межах стратегічних актів розвитку України як правової, демократичної та соціальної держави здійснюється акцентуація на обов'язку держави забезпечити належне та ефективне адміністрування усіх сфер суспільного буття населення України. У стратегічних цілях та шляхах їхньої реалізації окремо визначаються ключові завдання які спрямовані на досягнення сформованої мети.

Так зокрема у підготовленому Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України проєкті Державної стратегії управління лісами України до 2035 р. переглядаються застарілі підходи до ведення лісового господарства, які в умовах зміни клімату потребують невідкладних змін. Серед основних цілей стратегії: ефективне управління лісами; збереження біорізноманіття; адаптоване до кліматичних змін лісове господарство; популяризація професії лісівника; забезпечення фінансової стабільності лісової галузі; формування сприятливих умов для активізації розвитку деревообробної та суміжних галузей економіки України¹. Розробка цієї стратегії зумовлена наявністю таких проблем

¹ У Міндовкілля обговорюють Державну стратегію управління лісами. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. 2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-mindovkilliya-obgovoryuyut-derzhavnu-strategiyu-upravlinnya-lisami>

лісового господарства, які потребують розв’язання: 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 їхнього виконання; високий рівень корупції та незаконної діяльності в лісах; дисбаланс фінансового забезпечення лісгосподарської діяльності, відсутності належного фінансування заходів з ведення лісового господарства та дефіцит відповідних фахівців у галузі; погіршенні санітарного стану лісів; застаріла інформація щодо лісів та лісового господарства 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, в тому числі на землях приватної власності; відсутність прозорого механізму продажу деревини; незаконні рубки та обіг незаконно добутої деревини; низька довіра до лісівника у суспільстві; низька відвідуваність лісів громадянами для рекреаційних цілей; недостатній рівень рекреаційної та екоосвітньої інфраструктури в лісах – місцях масового відпочинку населення¹.

¹ Державна стратегія управління лісами України до 2035 року: проект до обговорення. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20\(1\).docx](https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20(1).docx)

Як видно із зазначеного наразі в Україні відсутні належні та ефективні механізми охорони, захисту, розширеного відтворення лісів, в тому числі на землях приватної власності.

У зв'язку з цим у плані реалізації зазначеної стратегії має бути чітко передбачена програма середньострокового планування, яка матиме за мету впровадження етапності здійснення оптимізаційних заходів, у тому числі щодо створення належних та ефективних механізмів охорони лісового фонду в Україні. Наразі у проєкті, що поданий для обговорення йдеться про доцільність реформування державної лісової охорони, впровадження заходів попередження деградації лісового біорізноманіття та лісів в цілому, взяття під охорону та контроль лісових масивів на землях запасу сільських рад, збільшення фінансування державної лісової охорони для повноцінного виконання її функцій, впровадження нової системи організації охорони і захисту лісів, попередження незаконних рубок та обігу незаконно заготовленої деревини, удосконалення існуючої системи охорони лісів від пожеж, залучення громадськості до справи відтворення та охорони лісів¹.

Таким чином, адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні є постійно

¹ Державна стратегія управління лісами України до 2035 року: проєкт до обговорення. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20\(1\).docx](https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20(1).docx)

діючим процесом запобіжного характеру, що має динамічний складник розвитку спрямуванням на постійну оптимізацію.

Можемо стверджувати, що на конкретному етапі розвитку України як правової, демократичної та соціальної держави встановлюються нові або модернізуються існуючі нормативно-правові засади його належної функціональності.

Щоб з'ясувати сучасний стан нормативного визначення їхньої системи, першочергово необхідно уточнити, що термінологія законодавства не містить визначення ні поняття, ні терміну «засади» та приналежних до них категорій, хоча він є в назві 347 документів і ще в більшій кількості – в текстах цих документів¹. При цьому цей термін останнім часом у доктрині права використовується досить часто, однак не зовсім виважено², що вже спричинило виникнення проблеми спекуляцій в науці, проявом яких є вживання наукоподібної термінології без урахування змісту та семантичного тлумачення вживаних термінів³. На наш погляд, розкриття змісту та сутності нормативно-правових засад адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду України сприятиме виокремленню векторів подальшого нормативного врегулювання розвитку сфери лісових відносин на якісно-нових засадах.

¹ Приходько А. Категорійно-понятійне розмежування адміністративно-правових засад та принципів запобігання й протидії корупції в Україні. *Modern scientific researches*. 2020. № 11. Ч. 4. С. 88.

² Шишка Р. Категорія «засади» у приватному праві. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2015. № 2. С. 144.

³ Там само.

Як зазначає О. Корчинський категорія «засади» вживається в Конституції України та назвах низки законів України («Про засади запобігання і протидії корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про засади державної мовної політики»), але вичерпне тлумачення його в жодному акті не подається. Наприклад, у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» вказано, що «засади внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах», а Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначає «організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації». Інший Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» визначає «...основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави». Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено «...правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹. Тобто

¹ Корчинський О. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2019. 185 с.

у більшості випадків цей термін позначає певну базу, фундамент, на якому «будується» функціональність певного явища чи процесу, в тому числі правових та адміністративно-правових¹.

Зазначеним можна обґрунтувати наш тезис, що у контексті досліджуваного питання нормативно-правовими засадами є сукупність закріплених у нормах адміністративного законодавства основних положень щодо його належної функціональності.

Відповідно нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду України можна визначити як основні положення адміністративного законодавства загально-правового та конкретно-правового спрямування, що визначають особливості діяльності публічної адміністрації загалом та в контексті здійснення адміністративно-правової охорони лісового фонду України зокрема, а також регламентують порядок втілення в правореалізацію необхідних заходів щодо забезпечення його схоронності.

Тобто умовно аналізовані засади можна класифікувати на дві групи. Так, на наш погляд, до першої відносяться основні положення щодо функціональності державної служби в Україні, загальні принципи її здійснення та основні завдання публічного адміністрування у сфері лісових відносин. А до другої – основні положення щодо порядку організації та здійснення адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні.

¹ Барчук В. Нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду України. *KELM*. 2020. № 3–3. С. 112–116.

Уточнимо, що за конституційним правилом органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України¹. Для деталізації та конкретизації цього положення прийнято низку нормативно-правових актів адміністративного характеру. Так зокрема нормами Закону України «Про державну службу» встановлено, що в Україні функціонує в інтересах держави і суспільства публічна, професійна, політично неупереджена, ефективна, орієнтована на громадян діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави². Згідно з положеннями Кодексу адміністративного судочинства кожен суб'єкт владних повноважень зобов'язаний діяти: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку¹. У свою чергу, нормами Лісового Кодексу України встановлено, що основним завданням державного регулювання та управління у сфері лісових відносин є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів².

Слід погодитись з П. Мельником³, який зазначає, що «...з урахуванням існуючих точок зору, під державним управлінням в галузі охорони лісів ми розуміємо владну діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та інших підприємств, організацій, яка спрямована на охорону лісів і раціональне використання лісових ресурсів, дотримання лісового законодавства». Метою управління автор визначає в першу чергу, забезпечення реалізації лісового законодавства, оскільки управління – це, в першу чергу, виконавчо-розпорядча діяльність. Державне управління в галузі охорони лісів є засобом формування лісоохоронних відносин та є частиною управління держави охороною навколишнього природного середовища⁴.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

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

³ Мельник П. В. *Правова охорона лісів Карпатського регіону України*: дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2002. 195 с.

⁴ Егорова Т. *Охорона лісів за законодавством України та країн СНД: порівняльно-правовий аналіз*: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 226 с.

Головним у зазначеному є вказівка на реалізацію «владної діяльності», що має чітко визначену мету та спрямування.

Тому узагальнено можемо стверджувати, що основні положення адміністративного законодавства загальноправового спрямування репрезентують факт необхідності слідування суб'єктами владних повноважень конкретної процедури діяльності, яка за будь-яких обставин об'єктивується у рамках правового поля, задля можливості забезпечення ефективної охорони лісового фонду України.

Щодо забезпечення ефективної охорони лісового фонду в Україні необхідно окремо відзначити, що мова йде про організацію комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від різномірного негативного впливу, тобто забезпечення схоронності усіх складових лісового фонду України. При цьому, як зазначено вище, необхідно розглядати як аспект охорони земель на яких розташований ліс, так і забезпечення порядку екологічного ставлення кожного до біотопу та біоценозу, характерного для лісового покриву Землі, тобто збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу¹.

Відносно першого аспекту, уточнимо, що нормами Конституції України землю визначено як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави². Закріплення у

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

² Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.

Основному законі вимоги щодо охорони земель свідчить про виключну важливість земельно-ресурсних об'єктів у всіх сферах життєдіяльності, про запровадження державою особливих правових режимів та принципів щодо охорони¹ усіх категорій земель як природного ресурсу, порівняно з іншими об'єктами нерухомості. Таке конституційне положення знайшло своє відображення та деталізацію у нормах чинного Земельного кодексу України і відтворено у статтях 1, 4, 5, 91, 96, 103 та ін.². З позиції адміністративного дискурсу слід звернути увагу на норми Закону України «Про охорону земель» якими встановлено, що охорона земель передбачає систему правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення³. Із зазначеного чітко бачимо, що в контексті лісового фонду охорона земель передбачає здійснення конкретних заходів (наприклад,

¹ Фролов М. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства. *Вісн. Хмельниц. ін-ту регіонального управління та права*. 2002. № 3. С. 73–79.

² Там само.

³ Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.

забезпечення, моніторингу та контролю) щодо раціонального й цільового використання земель на яких розташований ліс, підвищення продуктивності таких земель, а також реалізації відповідних режимів використання окремих категорій земель, що входять до його складу.

Нормативно-правові засади щодо означеного відображено як в окремих нормах базисного законодавчого акта у сфері врегулювання земельних відносин (Земельному кодексі України), так і в: 1) законах України щодо порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель – Кодекс України про адміністративні правопорушення, «Про землеустрій», «Про державний земельний кадастр» «Про охорону земель», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» тощо; 2) інших нормативно-правових актах, наприклад, які встановлюють процедури здійснення охорони земель (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про моніторинг земель», Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Порядку консервації земель») або спрямовані на реалізацію окремих напрямів державної політики щодо охорони земель (Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України “Про карантин рослин”»).

Зазначаючи про другий аспект необхідно відзначити, що мова йде про основні положення, передбачені Лісовим кодексом України, які передбачають базові правові основи щодо: 1) охорони та збереження пралісів, квазіпралісів, природних лісів (ст. 39-1; 2) організації та здійснення охорони лісів в Україні державною лісовою охороною та лісовою охороною інших постійних лісокористувачів і власників лісів (глава 16).

Деталізація зазначених положень здійснюється нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства. Ці акти розробляються в установленому порядку центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. При цьому основні вимоги до заходів з охорони лісів затверджуються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України¹. Як приклад можна навести Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну лісову охорону», в якій уточнено, що метою діяльності держлісоохорони є здійснення правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу².

Відповідно основні положення щодо порядку організації та здійснення адміністративно-правової

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

² Про затвердження Положення про державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 172.

охорони лісового фонду України визначають якими суб'єктами владних повноважень, яким способом та засобами й у межах яких різновидів адміністративно-правових відносин реалізовується та чи інша адміністративна дія охоронного спрямування щодо земель на яких розташований ліс та лісових екосистем.

Окремо слід визначити, що аналізовані положення адміністративного законодавства базуються на міжнародних стандартах у сфері управління лісами. Оскільки Україна проголосила намір бути частиною європейського цивілізаційного простору та зобов'язалась у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.) провести ряд адміністративних реформ щодо зближення спільних цінностей, налагодження тісних привілейованих зв'язків та забезпечення здатності застосовувати законодавство Європейського Союзу (*acquis communautaire*)¹ уточнимо, що лісова політика Європейського Союзу щодо розвитку сталого управління лісовими ресурсами базується на принципах, які були проголошені на Конференції Об'єднаних Націй з довілля і розвитку (Ріо-де-Жанейро 1992 р.), Європейським парламентом на конференціях міністрів у

¹ Даниленко А. О. Засади публічного адміністрування в Україні: дис. ... д-ра філософії 081 «Право»/Наук.-дослід. ін-т публіч. права, Київ, 2020. 215 с.

Стразбурзі (1990 р.), Гельсинкі (1993 р.), Лісабоні (1998 р.), Відні (2003 р.), Варшаві (2007 р.), і отримала відображення у таких відомих документах, як: «Стратегія», «Програма дій товариства в лісовому секторі» (1998 р.) та Стратегія Європейського Союзу в галузі лісового господарства (1997 р.). Важливим моментом стратегії Європейського Союзу у галузі лісового господарства є проголошення боротьби з ерозією, знелісенням, пожежами та деградацією біорізноманіття, а також інтеграція з політикою щодо захисту довкілля та розвитку сільського господарства, що передбачає впровадження дієвих стимулів, спрямованих на розвиток агролісогосподарювання¹.

Наріжними принципами всього лісового законодавства Європейського Союзу є сталий лісовий менеджмент та багатофункціональна роль лісів. Співтовариство розуміє, що забезпечення сталого лісового менеджменту веде до росту операційних витрат і, як наслідок, – до зниження конкурентоздатності лісового сектора. Тому, Лісовий План Дій Європейського Союзу розпочинається з визначення ключових дій щодо поліпшення довготермінової конкурентоздатності².

¹ Правові основи здійснення господарської діяльності в інноваційному суспільстві: монографія/за ред. А. Гетьмана, С. Глібка, О. Дмитрик, Г. Анісімової. Харків: Право, 2018. 364 с.; Синякевич І. Інструменти екополітики: теорія і практика. Львів: ЗУЦК, 2003. 188 с.

² Єгорова Т. Європейське лісове законодавство як інноваційний елемент удосконалення національної лісової політики. *Адаптація до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах*. 2015. С. 86–94.

Оскільки Угода про функціонування Європейського Союзу не містить посилання на спеціальні положення щодо лісової політики Європейського Союзу, Співтовариство впливає на впровадження сталого управління лісами та розробку рішень країн-членів щодо лісів через власні політики. Як приклад, в 2017 р. Постійний Лісовий комітет підготував звіт щодо Оцінки заходів з лісового господарства в рамках Політики Розвитку Сільських Територій (за період з 2007 р.); а протягом 2018 р. визначив рекомендації щодо Політики Розвитку Сільських Територій після 2020 р.¹

Окрім того, Україна активно бере участь у міжнародному співробітництві. Серед міжнародних зобов'язань України у галузі лісового господарства є добровільні та юридично обов'язкові зобов'язання європейського та глобального масштабу. Зокрема: 1) добровільні зобов'язання України в рамках виконання «Стратегічного плану ООН щодо лісів на період 2017–2030 роки», які включають бачення України стосовно виконання глобальних цілей стосовно лісів; 2) добровільні зобов'язання України в рамках національного досягнення цілі 15 збалансованого розвитку «Збереження екосистем суші»; 3) добровільні зобов'язання України в рамках співпраці з процесом «Лісова Європа»; 4) юридично обов'язкові зобов'язання в рамках виконання

¹ Сторожук В. Огляд стану адаптації українського лісового законодавства до законодавства Європейського Союзу. *Програма FLEG II*. URL: https://www.enpi-fleg.org/site/assets/files/2121/report_storozhuk_assessment_approximation_ukraines_forestry_legislation_to_eu.pdf

Протоколу про стале управління лісами в рамках Карпатської конвенції; 5) зобов'язання в рамках Бернської конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі; 6) зобов'язання в рамках Конвенції про біологічне різноманіття¹.

У Європейському Союзі підтвердили, що підтримують Україну у побудові сталої моделі управління лісовою галуззю та допоможуть у її реалізації². При цьому подальше зволікання кардинального реформування лісової галузі держави може призвести до незворотних наслідків. Тому вкрай необхідні оновлені заходи з охорони³ лісового фонду в Україні.

Отже, за загальним правилом, регламентація втілення в правореалізацію публічною адміністрацією конкретних заходів щодо охорони земель на яких розташований ліс та забезпечення порядку екологічного ставлення кожного до біотопу та біоценозу, характерного для лісового покриву Землі

¹ Державна стратегія управління лісами України до 2035 року: проект до обговорення. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20\(1\).docx](https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20(1).docx)

² У ЄС підтримують сталу політику Міндовкілля у лісовій галузі. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. 2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-yes-pidtrimuyut-stalu-politiku-mindovkillya-u-lisovij-galuzi>

³ Болоховець Ю. Лісова галузь держави: час сподівань і звершень. *Чернігівське обласне управління лісового та мисливського господарства*. 2021. URL: <https://chernigivlis.gov.ua/novini/lisova-galuz-derzhavi-chas-spodivan-i-zvershen/>

забезпечена нормами адміністративного законодавства, що безпосередньо спрямовані на деталізацію та розширення конституційних вимог як щодо охорони всіх земель України, в тому числі раціонального використання природних ресурсів, якими збагачена її територія, так і охорони природи та забезпечення екологічної безпеки, що включають відповідальне ставлення кожного до лісової екосистеми.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

1) охорона лісового фонду в Україні – це комплексне правове явище без чіткої регламентації якого унеможливлене забезпечення його схоронності як цінного суспільно-економічного ресурсу Українського народу. В заданому контексті є три паралельних питання:

– яке поняттєве визначення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні – законодавчого обігу категорія «адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні» не має, проте у текстах нормативно-правових актів можна зустріти такі формулювання як: «механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду»; «механізми прийняття управлінських та кадрових рішень у сфері лісового господарства»; «механізм державного управління в сфері лісового господарства»; «механізми управління лісами»; «механізми стимулювання лісорозведення приватними власниками земель»; «механізми стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх

елементів», «механізм продажу деревини» та власне – «механізми охорони, захисту, розширеного відтворення лісів». З позиції наукової доктрини використовуються такі категорії як: «механізм адміністративно-правового регулювання лісового фонду», «механізм публічного адміністрування лісового фонду» та безпосередньо – «адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні. Відповідно категорія «адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні» є теоретичним концептом сукупного формулювання поняттєво-змістової складової, практичний дискурс функціонування якого передбачає втілення в правореалізацію публічною адміністрацією конкретних заходів щодо охорони земель на яких розташований ліс та забезпечення порядку екологічного ставлення кожного до біотопу та біоценозу, характерного для лісового покриву Землі;

– на підставі чого та як виникає адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні – в межах стратегічних актів розвитку України як правової, демократичної та соціальної держави здійснюється акцентуація на обов'язку держави забезпечити належне та ефективне адміністрування усіх сфер суспільного буття населення України. У стратегічних цілях та шляхах їхньої реалізації окремо визначаються ключові завдання які спрямовані на досягнення сформованої мети. Аналіз проекту Державної стратегії управління лісами України до 2035 р. дозволяє стверджувати, що наразі в Україні відсутні належні та ефективні механізми охорони, захисту, розширеного відтво-

рення лісів, в тому числі на землях приватної власності. У зв'язку з цим у плані реалізації зазначеної стратегії має бути чітко передбачена програма середньострокового планування, яка матиме за мету впровадження етапності здійснення оптимізаційних заходів, у тому числі щодо створення належних та ефективних механізмів охорони лісового фонду в Україні;

– які є встановлені нормативно-правові засади належної функціональності адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні – умовно аналізовані засади можна класифікувати на дві групи: першої відносяться основні положення щодо функціональності державної служби в Україні, загальні принципи її здійснення та основні завдання публічного адміністрування у сфері лісових відносин, а до другої – основні положення щодо порядку організації та здійснення адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні;

2) основні положення адміністративного законодавства загальноправового спрямування репрезентують факт необхідності слідування суб'єктами владних повноважень конкретної процедури діяльності, яка за будь-яких обставин об'єктивується у рамках правового поля, задля можливості забезпечення ефективної охорони лісового фонду в Україні;

3) забезпечення ефективної охорони лісового фонду в Україні передбачає організацію комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від різномірного негативного впливу, тобто забезпечення схоронності усіх складових лісового фонду України. При цьому необхідно розглядати як аспект

охорони земель на яких розташований ліс, так і забезпечення порядку екологічного ставлення кожного до біотопу та біоценозу, характерного для лісового покриву Землі;

4) в контексті лісового фонду охорона земель передбачає здійснення конкретних заходів (наприклад, забезпечення, моніторингу та контролю) щодо раціонального й цільового використання земель на яких розташований ліс, підвищення продуктивності таких земель, а також реалізації відповідних режимів використання окремих категорій земель, що входять до його складу. Нормативно-правові засади щодо означеного відображено як в окремих нормах базисного законодавчого акта у сфері врегулювання земельних відносин (Земельному кодексі України), так і в: 1) законах України щодо порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель – Кодекс України про адміністративні правопорушення, «Про землеустрій», «Про державний земельний кадастр» «Про охорону земель», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» тощо; 2) інших нормативно-правових актах, наприклад, які встановлюють процедури здійснення охорони земель (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про моніторинг земель», Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства

України «Про затвердження Порядку консервації земель») або спрямовані на реалізацію окремих напрямів державної політики щодо охорони земель (Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України “Про карантин рослин”»);

5) в контексті забезпечення порядку екологічного ставлення кожного до біотопу та біоценозу, характерного для лісового покриву Землі мова йде про основні положення, передбачені Лісовим кодексом України, які передбачають базові правові основи щодо: 1) охорони та збереження пралісів, квазіпралісів, природних лісів (ст. 39-1; 2) організації та здійснення охорони лісів в Україні державною лісовою охороною та лісовою охороною інших постійних лісокористувачів і власників лісів (глава 16). Деталізація зазначених положень здійснюється нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства;

6) основні положення щодо порядку організації та здійснення адміністративно-правової охорони лісового фонду України визначають якими суб'єктами владних повноважень, яким способом та засобами й у межах яких різновидів адміністративно-правових відносин реалізовується та чи інша адміністративна дія охоронного спрямування щодо земель на яких розташований ліс та лісових екосистем.

Отже, адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні є постійно діючим процесом запобіжного характеру, що має динамічний складник розвитку спрямуванням на постійну оптимізацію. Його нормативно-правові засади мож-

на визначити як основні положення адміністративного законодавства загальноправового та конкретно-правового спрямування, що визначають особливості діяльності публічної адміністрації загалом та в контексті здійснення адміністративно-правової охорони лісового фонду України зокрема, а також регламентують порядок втілення в правореалізацію необхідних заходів щодо забезпечення його схоронності. На конкретному етапі розвитку України як правової, демократичної та соціальної держави встановлюються нові або модернізуються існуючі нормативно-правові засади його належної функціональності.

1.3. Сутність та структура адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні

Як стало зрозумілим з попередніх етапів дослідницьких пошуків, охорона лісового фонду в Україні має свій адміністративно-правовий механізм втілення в правореалізацію. Що і не є дивною, адже будь-яке правове явище чи процес за своєю юридичною природою має теоретичну (організаційну) та реалізаційну складові.

Розпочинаючи розгляд проблематики щодо сутності, структури та змісту адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні першочерговою є необхідність розмежування цих категорій між собою, адже від цього залежить подальше вивчення об'єкта та предмета дослідження.

Як уточнює О. Лавреннікова¹, у словнику української мови термін «зміст» визначається як те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується (у книзі, статті і т. ін.)². З філософського погляду, зміст – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, які становлять певний предмет чи явище. Воно відбиває внутрішній і вирішальний зв'язок, проте не в його найзагальнішому вигляді, а в такому, що реалізується в кожному окремому предметі (групі предметів) на певному етапі розвитку, за певних умов³. Фактично зміст є подальшою конкретизацією сутності явища⁴. Тому вважаємо логічним присвятити змісту адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні окремий розділ нашого дослідження.

Щодо сутності адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні необхідно відзначити, що це його внутрішня особливість, тобто ті ознаки та характерні риси, що відмежовують даний процес від суміжних. Так зокрема з позиції філософії це щось головне, визначальне, що зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку та пізнається на рівні теоретичного мис-

¹ Лавреннікова О. Публічне адміністрування будівництва в Україні: дис. ... д-ра філософії 081 «Право»/Наук.-дослід. ін-т публіч. права, Київ, 2020. 206 с.

² Білодід І. Словник української мови: в 11 т./АН УРСР. Ін-т мовознавства. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 3.

³ Щерба С., Заглада О. Філософія: підручник. 5-те вид. Київ: Кондор, 2011. 548 с.

⁴ Рябець О. Публічне адміністрування діяльності юридичних компаній в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Наук.-дослід. ін-т публіч. права. Київ, 2020. 222 с.; Данильян О. Філософія: підручник. 2-ге вид., допов. і переробл. Харків: Право, 2012. 312 с.

лення¹. Відповідно, сутність досліджуваного процесу якнайкраще розкривається через мету, завдання та його функції.

Як зазначає В. Оксінь, мета як явище правової дійсності може розглядатися в кількох варіаціях. Все залежить від описуваного процесу, до якого, власне, ця категорія належить, оскільки досить часто мету плутають з цілями, цілі з функціями, а функції з завданнями певного правового процесу чи явища².

Зокрема проблема трактування термінів виникає під час вивчення міжнародного досвіду. Англійський термін «goal» перекладають і як «мета», і як «ціль», і як «завдання». У російській мові термін «мета» відсутній. Тому при перекладі українською мовою з російської або використанні російськомовних джерел також виникає проблема правильного трактування та коректного застосування термінів «мета» й «ціль»³.

Поняття «мета» академічний тлумачний «Словник української мови» визначає як «те, що хтось намагається досягнути, здобути, до чого прямує»⁴.

¹ Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>

² Оксінь В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

³ Герцик А. Мета, цілі та завдання фізичної реабілітації: системний підхід. *Молодіжний наук. вісн. Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. Серія: Фізичне виховання і спорт. Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. 2015. Вип. 20. С. 121–126.

⁴ Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>; Герцик А. Мета, цілі та завдання фізичної реабілітації: системний підхід... С. 121–126.

Існує думка, що мета може виступати як засіб для досягнення інших цілей¹, оскільки вона є способом інтеграції різних дій в певну послідовність чи систему, а також є однією з форм детермінації людської діяльності. Це модель, начебто завчасно побудований результат діяльності людини; ідеально розумове, те, що передреує результату діяльності².

Відповідно логічно, що немає правового положення, яке не було б пов'язане за своїм походженням з якоюсь метою³, адже це випереджувальна ідея, що оцінена як можлива для здійснення⁴. Фактично, це ті кінцеві межі, на досягнення яких через виконання конкретних завдань, функцій спрямована⁵ колективна діяльність певних суб'єктів⁶.

З розумінням вищезазначеного можемо стверджувати, що метою існування адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні є, по-перше, необхідність визначення суб'єктного кола щодо реалізації заходів забезпечення схоронності усіх складових лісового фонду в Україні, встановлення адміністративно-правових рамок їхньої

¹ Трубников Н. О категориях «цель», «средство», «результат». Москва: Высш. шк., 1968. 148 с.

² Ожегов С. Словарь русского языка. Москва: Сов. энцикл., 1988. 748 с.

³ Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. Санкт-Петербург: Изд-во Н. В. Муравьева, 1881. 412 с.

⁴ Шершньова З. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: КНЕУ, 2004. 699 с.

⁵ Руденко В. Менеджмент: посіб. для підгот. до іспитів. Ростов н/Д: Фенікс, 2005. 192 с.

⁶ Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

діяльності, а також процедур втілення її в правореалізацію, по-друге, досягнення максимальної сталості управління лісовими ресурсами та розвиток дієвих стимулів екологічного ставлення кожного до біотопу та біоценозу, характерного для лісового покриву Землі. Відповідно основним його завданням слід вважати максимальне охоплення правовим впливом та правовим врегулюванням лісових відносин, у тому числі лісогосподарських та адміністративно-правових в межах досліджуваної сфери.

Зазначаючи про функції адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні слід уточнити, що під функцією в системному аналізі розуміється характеристика, яка визначає зміну її станів, призначення та необхідність існування певної системи¹.

Функції системи є інтегративним результатом функціонування її компонентів. Вони виступають як форми, способи вияву активності, життєдіяльності системи та її компонентів, як форми поведінки, що сприяють збереженню компонентів і системи, як взаємозв'язок, що визначає порядок включення компонентів, частин у ціле. Функції компонентів по відношенню до системи мають доцільний характер, інакше компонент випадає із системи. Тобто це роль, яку виконує² система.

¹ Гладкова В., Федотова Ю. Функції управлінської діяльності менеджера освітньої установи. *Витоки педагогічної майстерності*. Серія: Пед. науки. 2009. Вип. 6. С. 263–266.

² Надолішній П. Теорія та історія державного управління (опорний конспект лекцій до навч. дисципліни): навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. 126 с.

Як приклад, під функцією Х. Шакуров розуміє «сукупність однорідних повторюваних завдань, які необхідно розв'язувати для забезпечення життєдіяльності певної системи, її переведення з одного стану в інший, що повніше відповідає висунутим вимогам»¹. Загальним формулюванням функцій будь-якої організаційної системи з цих позицій є перетворення ресурсів і знань на задоволення суспільних потреб².

Тому функціями адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні є такі:

1) забезпечення узгодження його складових елементів між собою, у тому числі у випадку розвитку (оптимізації) одного із них;

2) розв'язання 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;

3) реалізація відносин охоронного характеру щодо складових лісового фонду в Україні;

4) розвиток інноваційної діяльності, пов'язаної зі здійсненням системи заходів охоронного характеру щодо складових лісового фонду в Україні.

¹ Шакуров Р. Социально-психологические проблемы руководства педагогическим коллективом. Москва, 1982. 207 с.

² Гладкова В., Федотова Ю. Функції управлінської діяльності менеджера освітньої установи. *Витоки педагогічної майстерності*. Серія: Пед. науки. 2009. Вип. 6. С. 263–266.

Оскільки всі механізми являють собою впорядковану і організовану систему, то, як відомо, кожна система має свою структуру¹.

У Академічному тлумачному словнику термін «структура» трактується як взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь². Як зауважує О. Кустовська, структура системи тісно пов'язана та обумовлюється її функціями, отже, створювати та досліджувати систему необхідно після визначення її функцій. У разі появи нових функцій системи доцільно змінювати її структуру, а не намагатися «прив'язати» цю функцію до старої структури. Тобто структура – це множина частин або форм (елементів), які знаходяться у взаємодії та специфічному порядку, необхідному для реалізації певних функцій. Функція є первинною щодо структури і визначає останню³.

Відповідно, під структурою системи розуміють її стійку впорядкованість і зв'язки між елементами та підсистемами. Структура відтворює найсуттєвіші зв'язки між елементами та підсистемами, що мало змінюються при змінах у системі та забезпечують існування як системи, так і найважливі-

¹ Лазур Я. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.

² Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>

³ Брэбан Г. Французское административное право. Москва: Прогрес, 1988. С. 138–260; Кустовська О. Методологія системного підходу та наукових досліджень: курс лекцій. Тернопіль: Екон. думка, 2005. 124 с.

ших її властивостей. Для визначення структури системи необхідно провести її послідовну декомпозицію, тобто виокремити в ній підсистеми всіх рівнів. Завдяки ієрархічності структура складних систем може бути подана через структуру їх частин від підсистем до елементів¹.

За переконаннями окремих дослідників адміністративно-правовий механізм охорони є частиною більш ємного утворення – механізму забезпечення. Як приклад, досліджуючи механізм охорони прав людини, на думку О. Скакун, він включає в себе: 1) встановлення засобів профілактики правопорушень; 2) запобігання неправильній реалізації прав, свобод та обов'язків; 3) надання адвокатської допомоги; 4) конституційний контроль за безпосередньою реалізацією прав, свобод та обов'язків; 5) можливість звернення за допомогою до омбудсмена (в Україні – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) та ін.² Щодо зазначеного В. Боняк уточнює, що аналіз підходу зазначеного автора до визначення структури механізму охорони прав людини свідчить про те, що вона обмежує досліджуваний механізм його функціональною (діяльнісною) складовою³, що не є зовсім коректно, адже функціональна сторона більш стосується його змісту.

¹ Кутовська О. *Методологія системного підходу та наукових досліджень: курс лекцій*. Тернопіль: Екон. думка, 2005. 124 с.

² Скакун О. *Теорія права і держави (енциклопедичний курс): підручник*. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Еспада, 2009. 752 с.

³ Боняк В. *Структура механізму охорони прав людини: плюралізм наукових підходів. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 12 берез. 2021 р.)*. Дніпро: ДДУВС, 2021. С. 27–29.

Вчений В. Боняк¹ додає, що категорія та реальний правовий феномен «механізм охорони» були предметом розгляду вітчизняних правників Ю. Ведернікова та А. Кучука у їх спільній праці «Правоохоронна діяльність в Україні: теретико-правовий аспект» та у подальших роботах. Так, зокрема, правники, виокремлюють у структурі цього механізму: 1) інституційний компонент механізму правоохорони, до якого відносять суб'єктів правоохоронної діяльності, тобто ті державні організації, які спеціально уповноважені державою здійснювати правоохоронні функції; 2) нормативний компонент механізму правоохоронної діяльності, що на думку вчених, являє собою систему принципів і норм права, об'єктивованих в нормативно-правових актах, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони права; 3) функціональними елементами досліджуваного ними механізму правники вважають правоохоронну діяльність та правоохоронні відносини². Водночас виокремлена Ю. Ведерніковим та А. Кучуком структура механізму правоохоронної діяльності за думкою В. Боняка є неповною, оскільки не дає уявлення про суб'єктивні елементи правового регулювання поведінки суб'єктів правоохоронної діяльності, а також залишає

¹ Боняк В. Структура механізму охорони прав людини: плюралізм наукових підходів. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 12 берез. 2021 р.)*. Дніпро: ДДУВС, 2021. С. 27–29.

² Структура норми права: поняття та характеристика її елементів. Теорія держави і права: підручник/кол. авт.; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. Ведерніков. 3-тє вид. переробл. і допов. Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. 480 с.

поза увагою ті зв'язки, що є необхідною складовою механізму правоохоронної діяльності як системи. Звідси випливає висновок про необхідність доповнення структури досліджуваного правового феномену ідеологічним та комунікативним компонентами. На його думку найбільш продуктивним в плані пізнання цього системного утворення є той концепт внутрішньої структури механізму охорони, що відображає його як єдність таких складових: інституційної, нормативної, функціональної, ідеологічної, а також зв'язків між ними, що утворюють його самостійну комунікативну складову¹.

Слід зауважити, що у нашому випадку мова йде про структуру саме адміністративно-правового механізму охорони, а отже – необхідно з'ясувати у чому різниця між розкритим вище та аналізованим.

Вартою уваги є твердження А. Присяжнюка, що явища, походження яких пов'язані з державою та які відіграють роль засобів здійснення управління певними сферами державного або суспільного життя, реалізуються через правові механізми за допомогою дій органів влади. У зазначеній ситуації доцільно наголосити, що втілення державної влади в діяльність органів держави відбувається через функціонування державно-владного механізму. Частиною останнього є адміністративно-правовий механізм. І тому, враховуючи дію принципу верховенства права, цілком доречно вести мову про

¹ Боняк В. Структура механізму охорони прав людини: плюралізм наукових підходів. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 12 берез. 2021 р.)*. Дніпро: ДДУВС, 2021. С. 27–29.

те, що визначення структури адміністративно-правового механізму пов'язується зі встановленням структури механізму правового регулювання¹.

Існують декілька варіантів, які відображають позиції певних науковців стосовно складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання. В цілому всі елементи можна розділити на дві групи: функціональні та органічні². Переважна більшість вчених виділяють три основних обов'язкових елемента механізму адміністративно-правового регулювання – це: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини та акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків³. До прикладу, на думку Х. Ярмакі, структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм⁴.

Також деякі вчені виділяють факультативні елементи, до яких відносять: норми тлумачення

¹ Кобрусєва Є. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення права на мирні зібрання в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 1. С. 262–269; Присяжнюк А. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави. *Форум права*. 2011. № 1. С. 808–813.

² Лазур Я. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.

³ Валькова Є. Зміст та структура механізму адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Форум права*. 2012. № 3. С. 84–88.

⁴ Ярмакі Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 438 с.

права, принципи права, акти застосування права, законність, правосвідомість, правову культуру¹.

Так С. Алексеев до елементів механізму правового регулювання відносить індивідуальні приписи застосування права як факультативний елемент, слушно зазначаючи, що часто виникає необхідність у додатковій четвертій стадії, яка або передує виникненню правовідносин, або має забезпечити їх реалізацію (стадія застосування права характеризується тим, що компетентний владний орган видає владний індивідуальний акт)². Деяко іншої думки професор В. Галунько, який відзначає, що сучасна юридична наука характеризується наявністю двох підходів до визначення формальних елементів механізму правового регулювання. Перший – широкий, що визначається множинністю елементів, зокрема норм права, юридичних фактів, правовідносин, тлумачення норм права, реалізацією норм права, законністю; правовою культурою і правосвідомістю, правомірною та протиправною поведінкою, юридичною відповідальністю. Другий – вузький, що включає лише деякі з вищезазначених елементів – наприклад, норми права, індивідуальні акти, правовідносини, правореалізацію та законність³. Прихильниками вузького підходу є, зокрема, С. Кі-

¹ Валькова Є. Зміст та структура механізму адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Форум права*. 2012. № 3. С. 84–88.

² Алексеев С. *Общая теория права: монография*. В 2 т. Москва: Юрид. лит., 1982. Т. 2: *Технико-юридическое содержание права*. 360 с.

³ *Адміністративне право України: у 2-х томах: підручник* Т. 1: *Загальне адміністративне право. Академічний курс*/В. Галунько, В. Олефір, В. Гридасов та ін. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.

валов та Л. Біла, які визначають, що структура механізму адміністративно-правового регулювання складається з таких елементів: а) адміністративно-правових норм; б) адміністративно-правових відносин, до яких належать: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб'єкт (громадяни, особи, державні органи, підприємства установи, організації та ін.), зміст (сукупність прав й обов'язків сторін)¹.

Нагадаємо, що ми прибічники думки, що адміністративно-правова охорона лісового фонду України є одним із напрямків ефективного публічного адміністрування у сфері лісових відносин. Відповідно, доцільніше розглянути структуру механізму публічного адміністрування, а не регулювання в досліджуваній сфері.

Окремо уточнимо, що, у наукових колах досить часто точиться полеміка з приводу того, яка різниця між адмініструванням та регулюванням, в тому числі і механізмів їх реалізації².

Як зазначає М. Рівіс, публічне адміністрування та адміністративно-правове регулювання мають тісний взаємозв'язок. Досить тривалий час вітчизняна наука апелювала виключно термінами «державного управління» та «державного регулювання», в тому числі адміністративно-правового. Однак, з плином часу, виокремилась тенденція до трансфор-

¹ Ківалов С., Біла Л. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 2-ге вид., переробл. і допов. Одеса: Юрид. л-ра, 2002. 312 с.

² Рівіс М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Наук.-дослід. ін-т публіч. права. Київ, 2018. 217 с.

мування цих категорій до якісно нового категоріально апарату і, як наслідок, виникнення нової теоретичної конструкції «публічне адміністрування»¹.

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

– економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високо-ефективної роботи);

– організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо)².

¹ Рівіс М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Наук.-дослід. ін-т публіч. права. Київ, 2018. 217 с.

² Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія/Центр дослідження проблем публічного управління; заг. ред. Н. Нижник. Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.; Коврига О. Розвиток публічного адміністрування як умова вдосконалення функціонування органів влади. *Вчені зап. Тавр. нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68), № 2. С. 14–18.

Відповідно адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні є частиною комплексного механізму публічного адміністрування у сфері лісового господарства, що мотивує до висновку про необхідність розгляду його структури крізь призму ознак цільових механізмів публічного адміністрування.

Уточнимо, що цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Частіше за все механізми цього типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну систему країни для забезпечення досягнення конкретної мети в обраному стратегічному напрямку¹.

¹ Чернов С., Гайдученко С. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студ. всіх форм навч. за спец. 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»)/Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.

Тож інтерпретуючи зазначені положення, вважаємо, що структура адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні передбачає сукупність взаємопов'язаних складових, необхідних для виконання його функцій, а до числа яких необхідно віднести: суб'єктів та об'єкти управління, принципи, а також інструменти їхньої реалізації.

Зрозуміло, що публічна адміністрація є суб'єктом адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні, а лісовий фонд в Україні – об'єктом управління адміністративно-правовими важелями та впливами.

Щодо принципів, уточнимо, що за твердженнями В. Оксіня¹ принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія та пояснюються факти, що аналізуються. В системі публічного адміністрування принципи – основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах і використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і

¹ Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

правових норм, традицій та ідеологічних цінностей¹. У науці адміністративного права принципи є провідною категорією всіх континентальних європейських держав². Саме у принципах глибинно віддзеркалюється зміст права, сутність права та його загальні природні вимоги, тенденції та потреби. Згідно з англійським словником, під принципами розуміють настільки очевидні істини або положення, що вони не можуть бути ані доведені, ані спростовані. Розрізняють два види принципів: 1) якщо принцип є універсальним, то він отримує назву аксіоми; 2) первинні принципи, які мають свій предмет і джерела, що відповідає природі аналізованого явища³. На думку професора В. Галунька⁴, до провідних рис принципів адміністративного права належать наступні: формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави; встановлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організовується діяльність суб'єктів адміністративного права; характе-

¹ Чернов С., Гайдученко С. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.

² Брэбан Г. Французское административное право. Москва: Прогрес, 1988. С. 138–260.

³ Principles. The free dictionary. *Legal-dictionary*. 2011. URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/principles>

⁴ Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навч. посіб./В. Галунько, В. Курило, С. Короєд та ін. Херсон: ХМД, 2015. 272 с.

ризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними¹.

Відповідно принципами у даному контексті слід вважати універсальні засади та конкретні правила реалізації адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні. Ці принципи стосуються: 1) в цілому досліджуваної системи; 2) конкретної дії публічної адміністрації.

Зокрема до принципів організації та функціонування відповідної системи як комплексної, цілісної, автономної науково-доктринальної та практично-праксеологічної категорії, функціонування якої впливає на стан лісів не тільки в національних межах, але і в міжнародному регіональному й глобальному масштабі можна віднести: 1) поєднання суверенного права держав розробляти свої власні ресурси відповідно до власної політики в галузі охорони навколишнього середовища із необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції; 2) принцип суверенного і невід'ємного права держав на використання, управління і розвиток лісових ресурсів відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і законодавством; 3) принцип необхідності активізації зусиль, спрямованих

¹ Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навч. посіб./В. Галунько, В. Курило, С. Короед та ін. Херсон: ХМД, 2015. 272 с.

на раціональне використання, збереження і розвиток лісів; 4) принцип ключової ролі всіх видів лісів в справі підтримання екологічних процесів і рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях; 5) принцип поваги і забезпечення самобутності, культури і прав корінних народів, а також інших груп населення, які проживають в лісових районах; 6) принцип важливої ролі лісів у задоволенні потреб у сировині, що повинно поєднуватись із раціональним використанням лісових ресурсів, залісненням і лісовідновленням; 7) принцип сприяння створенню сприятливого міжнародного економічного клімату для збалансованого і екологічно обґрунтованого розвитку лісів в усіх країнах; 8) принцип постійного збільшення зеленого покриву (принцип пріоритету екологічності лісогосподарювання); 9) принцип міжнародної підтримки країн, що розвиваються, а також країн, які знаходяться на етапі переходу до ринкової економіки, з метою удосконалення управління, збереження і стійкого розвитку їх лісових ресурсів тощо¹.

Щодо принципів конкретної дії публічної адміністрації слід зазначити, що з норм ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України стає очевидним, що належна діяльність суб'єкта владних повноважень передбачає її реалізацію: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з

¹ Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.

використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку¹.

Зазначаючи про арсенал адміністративних інструментів за допомогою якого здійснюється адміністративно-правова охорона лісового фонду в Україні, необхідно уточнити, що досягнення адміністративної науки в аспекті інструментів діяльності публічної адміністрації є незначними, хоча б тому, що до нинішнього часу різні науковці по-своєму бачать дану категорію. Наразі виокремлено два основних підходи до розуміння окресленої проблематики. Перші під інструментами діяльності публічної адміністрації розуміють способи зовнішнього вираження дій таких суб'єктів, інші – розкривають її через ймовірний механізм реаліза-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446; Шулежко В. Принципи діяльності суб'єктів владних повноважень. *Юридична наука*. 2019. № 2. С. 133–138.

ції такої діяльності¹. Тобто у їх розумінні інструменти публічного адміністрування – це сукупність форм, методів, процедур та інших його складників, які в сукупності або окремо один від одного слугують чинниками впливу публічної адміністрації на конкретні об’єкти регулювання². Можна також зустріти думки про те, що це засоби публічного адміністрування за допомогою яких відбувається досягнення цілі такої діяльності³. За такого розуміння інструменти бувають як примусові (позбавлення ліцензії, застосування штрафу тощо), так і не примусові (адміністративний договір, надання дозволу тощо)⁴.

Ми прибічники думки, що арсенал адміністративних інструментів за допомогою якого здійснюється адміністративно-правова охорона лісового фонду в Україні необхідно розуміти як форми та методи діяльності публічної адміністрації у цій сфері, які мають зовнішньо оформлені межі та способи втілення в правореалізацію.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

¹ Замрига А. Инструментарий публичной администрации, что реализует административно-правовое обеспечение хозяйственной деятельности в Украине: теоретический аспект. *Право и закон*. 2018. № 4. С. 372–377.

² Рівіс М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Наук.-дослід. ін-т публіч. права. Київ, 2018. 217 с.

³ Гбур З. Інструменти державного управління економічною безпекою держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 93–97.

⁴ Мельник Р. Новий погляд на «вічну» проблему: предмет адміністративного права. Питання адміністративного права. Кн. 2/відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

1) зміст адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні якнайкраще репрезентує практичний прояв діяльності публічної адміністрації 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;

2) сутність адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні є його внутрішньою особливістю, тобто ознаками та характерними рисами, що відмежовують даний процес від суміжних, зокрема це: мета, завдання та його функції:

– метою існування адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні є, поперше, необхідність визначення суб'єктного кола щодо реалізації заходів забезпечення схоронності усіх складових лісового фонду в Україні, встановлення адміністративно-правових рамок їхньої діяльності, а також процедур втілення її в правореалізацію, по-друге, досягнення максимальної сталості управління лісовими ресурсами та розвиток дієвих стимулів екологічного ставлення кожного до біотопу та біоценозу, характерного для лісового покриву Землі;

– основним завданням адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні слід вважати максимальне охоплення правовим впливом та правовим врегулюванням лісових відносин, у тому числі лісогосподарських та адміністративно-правових в межах досліджуваної сфери;

– функціями адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні є такі: а) забезпечення узгодження його складових елементів між собою, у тому числі у випадку розвитку (оптимізації) одного із них; б) розв’язання 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; в) реалізація відносин охоронного характеру щодо складових лісового фонду в Україні; г) розвиток інноваційної діяльності, пов’язаної зі здійсненням системи заходів охоронного характеру щодо складових лісового фонду в Україні;

3) адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні є частиною комплексного механізму публічного адміністрування у сфері лісового господарства, що мотивує до висновку про необхідність розгляду його структури крізь призму ознак цільових механізмів публічного адміністрування. Відповідно структура адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні передбачає сукупність взаємопов’язаних складових, необхідних для виконання його функцій, а до числа яких необхідно віднести: а) суб’єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні – публічну адміністрацію в досліджуваній сфері; б) об’єкти управління адміністративно-правовими важелями та впливами – лісовий фонд в Україні; в) принципи адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні – універсальні засади та

конкретні правила реалізації адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні. Ці принципи стосуються: 1) в цілому досліджуваної системи; 2) конкретної дії публічної адміністрації; г) інструменти адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні – форми та методи діяльності публічної адміністрації у цій сфері, які мають зовнішньо оформлені межі та способи втілення в право реалізацію.

Отже, сутність, структура та зміст адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні є взаємозалежними та взаємодоповнюючими категоріями, однак відіграють самостійну роль щодо теоретичного та практичного осмислення призначення цього процесу в системі врегулювання суспільних відносин досліджуваної сфери.

Розділ 2

Зміст адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні

2.1. Система суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні та їх адміністративно-правовий статус

Реалізація адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні здійснюється публічною адміністрацією, що актуалізує необхідність формулювання категоріально-термінологічного визначення та встановлення змістовного наповнення¹ її суб'єктного складу з виокремленням місця та ролі кожного із суб'єктів здійснення такої діяльності.

Аналіз вітчизняної правової літератури показує, що в останні часи спостерігаються яскраво виражені тенденції до оновлення категоріального апарату науки адміністративного права. У цьому випадку мова йде про вживання українськими авторами у своїх роботах таких понять як «публічне право», «адміністративні послуги», «адміністративна процедура», «делегування повноважень»

¹ Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.

тощо. Одним з таких нових понять є і категорія «публічна адміністрація»¹.

Розпочинаючи розгляд піднятого питання, першочергово слід уточнити, що відповідно до глосарію ООН «Public administration» має багато визначень². Причин такого стану речей можна виділити щонайменше декілька, починаючи з відсутності офіційного трактування цієї категорії, закінчуючи гіперкомплексом ознак даного явища (процесу), яке має невизначену структуру та стратегічну динаміку³. Щодо цього вчена К. Колесникова додає, що необхідно враховувати факт того, що дана категорія пішла із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну «Public administration» був однозначним – «державне управління», згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» і навіть «суспільне управління», «управління на державному та місцевому рівні», «громадська адміністрація». Це стосується і термінів «public» і «administration». У словнику Мюллера надано п'ять дефініцій «public» в якості при-

¹ Патерило І. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 9–1. С. 83–85.

² Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН. *Публічна адміністрація та департамент управління*. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>

³ Даниленко А. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукр. правничий часоп*. 2019. № 4. С. 25–27.

кметника: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний¹, а в професійному онлайн-словнику Мультітран – 15: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, несекретний, об'єднаний².

Як акцентує Є. Петров³, поняття «публічна адміністрація» у вітчизняній правовій літературі прийшло на заміну категорії «суб'єкти державного управління». Необхідність такої заміни була пов'язана не з даниною часу, а з тими процесами, які відбувалися на початку 90-х рр. ХХ ст. у суспільному й державному житті України. Йдеться насамперед про зміну обсягу й глибини державного управління, що, відповідно, потягло за собою зміни й у складі тих суб'єктів, які мали його здійснювати. Звуження сфери державного управління, поява управління самоврядного (муніципального), розширення можливостей приватних осіб щодо участі в державному житті, все це зрештою почало не узгоджуватися з тим змістом, який вкладався в поняття «суб'єкти державного управління», під якими розуміються організації, які є частиною

¹ Термін «публічний». *Англо-російський словник Мюллера*. URL: http://slovarus.info/eng_m.php

² Колесникова К. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 112–119; Термін «публічний». *Онлайн-словник Мультітран*. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>

³ Петров Є. До питання про зміст категорії «публічна адміністрація». *Південноукр. правничий часоп.* 2012. № 3. С. 5–7.

державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюються в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати від імені й за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю¹. Головним недоліком цього терміна, як бачимо, є його завузький зміст, в якому не знаходиться місця ані для суб'єктів, які представляють органи місцевого самоврядування, ані для так званих суб'єктів делегованих повноважень, хоча всі вони, як і державні органи, виконують частину функцій, пов'язаних з реалізацією публічного управління (публічних функцій). У зв'язку із цим, цілком обґрунтовано ставиться під сумнів сама можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави², що й зумовило необхідність пошуку більш ємкого за своїми змістовними межами поняття. Таким терміном є публічна адміністрація³. Відповідно, на стику адміністративно-правової галузі знань і науки державного управління виникло

¹ Административное право Украины: учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец./Ю. Битяк, В. Богуцкий, В. Гаращук и др.; под ред. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.

² Рыжов В. К судьбе государственного управления. *Государство и право*. 1999. № 2. С. 14–22.

³ Петров Є. До питання про зміст категорії «публічна адміністрація». *Південноукр. правничий часоп*. 2012. № 3. С. 5–7.

чимало доктринальних суперечностей щодо одних і тих самих явищ, додання до вже наявних категорій якісно нового змісту, який не завжди відповідає дійсності. Плутанина термінологічного апарату ускладнює виведення істинно вірного визначення досліджуваної категорії, що зрештою спричиняє різнобічне її трактування¹.

Здійснюючи спробу проаналізувати сутність терміну «публічна адміністрація» в умовах трансформаційних заміщень застарілих категорій² уточнимо, що доцільно виокремити два концептуальних підходи до трактування її змісту як організаційно-правового утворення: так званий «широкий» і «вузький». Прихильники «широкої» концепції під публічною адміністрацією зазвичай пропонують розуміти систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів які відповідно до закону забезпечують виконання законодавчих актів у публічних інтересах та наділені прерогативами публічної влади³. Відповідно, у широкому сенсі до публічної адміністрації відносять

¹ Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

² Приходько А. Визначення поняття «публічна адміністрація» у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 69–75.

³ Колпаков В. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юрид. Україна*. 2008. № 3. С. 33–38; Масьондз С. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 272 с.; Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія/за заг. ред. А. Толстоухова, Н. Нижник, Н. Гончарук. Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. 400 с.

не тільки органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, але й загал суб'єктів, які згідно із законами виконують делеговані владою повноваження у сфері публічного управління з метою задоволення тих або інших суспільних потреб. Натомість прибічники іншої, «вузької» теорії, вважають, що термін «публічна адміністрація» є симбіозом: максимум системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування¹, мінімум суб'єктів виконавчої влади (у тому числі виконавчих органів місцевого самоврядування)².

Окремо відзначимо, що у Концепції адміністративної реформи України публічна адміністрація розглядається як сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Насамперед увага приділяється органам виконавчої влади, які виконують адміністративні функції держави та у зв'язку з цим є найближчими до населення, тобто здійснюють свою діяльність публічно. Призначення органів публічної адміністрації полягає у виконанні рішень, прийнятих безпосередньо народом або його представницькими органами, втіленні вираженої в законах волі суспільства, розробленні

¹ Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка* (Юрид. науки). 2011. № 88. С. 90–93.

² Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122; Каменська Н. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.

та реалізації програм розвитку суспільства, забезпеченні дотримання законодавчих норм (дії органів публічної адміністрації мають спиратись на закони та бути спрямовані на їх виконання), нормотворчої діяльності, забезпеченні громадського порядку, стабільності, безпеки в суспільстві, захисті прав і свобод людини і громадянина¹. Однак згідно з термінологією законодавства, досі аналізована категорія поняттєвого визначення немає.

Відповідно, як бачимо, категорія «публічна адміністрація» не має законодавчого трактування та єдності поняттєвого розуміння серед вчених адміністративістів. Наявність суміжних та в деякій мірі протилежних думок вчених щодо неї зумовлюється багатьма чинниками, однак провідним з яких слід вважати сферу її застосування. У даному контексті якби досліджувалось питання охорони лісового фонду в Україні ми мали б говорити про публічну адміністрацію у широкому розумінні її поняттєвого визначення. Однак ми розглядаємо адміністративно-правову охорону лісового фонду в Україні, а отже – звужуємо зміст публічної адміністрації тільки суб'єктами владних повноважень, тими, що мають повноваження видавати обов'язкові до виконання вказівки та реалізовувати заходи запобіжного за характеру, викладені у межах адміністративно-правових норм.

Ще один теоретичний аспект досліджуваної проблематики – це розуміння місця та ролі цих

¹ Публічна адміністрація та адміністративне право в сучасних умовах: матеріали круглого столу (23 квіт. 2014 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2014. 92 с.

суб'єктів у механізмі адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні.

За загальним правилом таке розуміння забезпечується крізь призму терміну «адміністративно-правовий статус», що і не дивно, адже це складна багатокомпонентна правова категорія, що охоплює низку правововизначальних елементів, завдяки яким суб'єкти публічної адміністрації реалізують стратегічно-управлінську та сервісну діяльність¹.

У межах власної праці К. Куркова² відзначає, що з позиції деяких науковців щодо змісту поняття «адміністративно-правовий статус» зводяться до того, що це³:

– комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. До елементів цього статусу відноситься правосуб'єктність, права, обов'язки та юридична відповідальність. При цьому, не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них належать лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини існують тільки

¹ Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

² Куркова К. Адміністративно-правове забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні: теоретико-правовий аспект/за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуженого юриста України В. Курила. Київ, ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 505 с.

³ Селіванова Н. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 222 с.

там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Адміністративно-правовий статус характеризують тільки ті з них, що зумовлюються виникненням взаємовідносин з органами публічної влади. Водночас для національного законодавства залишається проблемним те, що в нормативно-правових актах головним чином йдеться не окремо про права та обов'язки, а про «повноваження» (О. Гумін)¹;

– спеціальний правовий статус характеризує особу через її права, обов'язки та відповідальність як суб'єкта адміністративного права і забезпечує участь у суспільних відносинах, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод фізичних осіб, при взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано у відносинах у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, а інколи – у відносинах, які наявні у внутрішньо-організаційній діяльності органів публічної влади (Я. Окар-Балаж)²;

– сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються в межах як

¹ Гумін О. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.

² Окар-Балаж Я. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право*. 2015. № 2. С. 81–85.

адміністративних правовідносин, так і поза ними (Т. Коломоець)¹.

За твердженнями О. Алтуніна², особливість того чи іншого визначення адміністративно-правового статусу залежить насамперед від того, які елементи обирає автор для його характеристики. Саме з приводу елементного складу правового статусу загалом й адміністративно-правового статусу зокрема відсутнє порозуміння. Так, І. Бачило елементами правового статусу державних органів називає правомочність і відповідальність³. Б. Лазарев⁴ вважав, що правовий статус передбачає відповіді на такі питання: органом якого рівня є цей орган (центральний, місцевий або між територіальний); до якого виду органів належить за змістом своєї діяльності (орган влади, орган управління, орган правосуддя тощо); яке офіційне найменування органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і перед ким; хто може скасовувати, призупиняти, змінювати й опротестовувати його акти; яка компетенція органу; хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може скасовувати, призупиняти, змінювати й опротестовувати тощо; яку юридичну силу мають акти

¹ Коломоець Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

² Алтуніна О. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.

³ Бачило І. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. Москва: Юрид. лит., 1976. 198 с.

⁴ Лазарев Б. Компетенция органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.

цього органу; які джерела фінансування; чи має орган права юридичної особи¹. Тому логічно вважати, що правове становище суб'єктів публічної адміністрації варто визначати у двох поляризованих вимірах: з одного боку – становище всіх суб'єктів публічної адміністрації, з іншого – спеціальне становище у межах² конкретного виду діяльності.

Таким чином переходимо до наступної складової дослідження – безпосереднє визначення системи суб'єктів публічної адміністрації³ в досліджуваній сфері. Уточнимо, що у філософському розумінні поняття «система» визначається як обмежена множинність елементів, що перебувають у стійких взаємозв'язках. Система може бути співставлена з цілим, яке також характеризується зв'язком частин, їх організованістю та впорядкованістю⁴. Безвідносно до юридичної науки термін «система» означає множину взаємопов'язаних елементів, що взаємодіє із середовищем як єдине ціле і відокремлена від нього; єдине нерозривне ціле, яке є цілісною системою для нижчих ієрархічних

¹ Бачило И. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. Москва: Юрид. лит., 1976. 198 с.; Лазарев Б. Компетенция органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.

² Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

³ Куркова К. Адміністративно-правове забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні: теоретико-правовий аспект/за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуженого юриста України В. Курила. Київ, ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 505 с.

⁴ Философия. Ч. 2. Основные проблемы философии/под ред. В. Кириллова. Москва, 1999. 304 с.

рівнів, мають фіксовані зв'язки системи із зовнішнім середовищем; взаємозв'язана сукупність елементів, яка виділена із зовнішнього середовища, об'єднана єдністю мети або загальними правилами поведінки; множина елементів, зв'язків між ними, які становлять єдність, взаємодія між ними і зовнішнім середовищем, що утворюють притаманну такій системі цілісність, якісну визначеність, цілеспрямованість; цілеспрямований комплекс взаємопов'язаних елементів будь-якої природи та відносин між ними. Відповідно, ознаками системи є безліч елементів, єдність головної мети для всіх елементів, наявність зв'язків між елементами, цілісність і єдність елементів, структура та ієрархічність, відносна самостійність¹.

Тому система суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні, на наш погляд, це сукупність суб'єктів владних повноважень, що як в єдності, так і кожен самостійно реалізують адміністративну діяльність, пов'язану із забезпеченням схоронності усіх складових лісового фонду в Україні.

Як стверджує О. Волков² цей суб'єктний склад являє собою цілісну, завершену систему як певний порядок, обумовлений планомірним, правильним розташуванням частин цілого, а єдність системи виявляється у такій взаємозалежності її компо-

¹ Карабін Т. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Ужгород: Ражда, 2016. 220 с.

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

ментів, коли зі зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему загалом. Відповідно, основними характеристиками такої суб'єктної системи є: структура її елементів (конкретних суб'єктів), розподіл функцій між ними (компетенція), взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням¹.

Як приклад, С. Матчук визначає систему суб'єктів адміністративно-правової охорони лісових ресурсів як сукупність державних та недержавних організаційно-структурних утворень, які виконують владно-розпорядчі та організаційні функції та на законних підставах здійснюють свою діяльність у сфері лісового господарства, з метою забезпечення задоволення публічних інтересів щодо раціонального використання, відновлення, охорони та захисту лісових ресурсів².

З аналізу чинного законодавства України³ і змісту повноважень, І. Казанчук формує твердження, що систему суб'єктів охорони природного середовища й забезпечення екологічної безпеки становлять органи законодавчої влади, уповноважені

¹ Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб./за заг. ред. Н. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

² Матчук С. Адміністративно-правова охорона лісових ресурсів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.; Матчук С. Повноваження та компетенція центральних органів виконавчої влади в сфері охорони лісових ресурсів України. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 162–165.

³ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та спеціально уповноважені (природоохоронні) структури¹. Іншої точки зору щодо класифікації дотримується О. Лазор, котрий класифікує природоохоронні органи так: 1) органи загальної компетенції: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи; 2) органи спеціальної компетенції, до яких зараховано центральні органи виконавчої влади, урядові органи державного регулювання з підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації екологічної політики та охорона навколишнього середовища на загальнодержавному й місцевому рівнях є головним призначенням².

Вчений О. Козачук вважає, що системою органів публічного управління в галузі охорони лісів є сукупність суб'єктів, завданнями яких є правотворчі ініціативи, правореалізаційна та правоохоронна діяльність³.

Вчена С. Матчук вважає, що система суб'єктів адміністративно-правової охорони лісових ресурсів

¹ Казанчук І. Реформування адміністративно-правової системи управління охороною навколишнього природного середовища – передумова інтеграції України до Європейських Співтовариств. *Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. Харків, 2012. № 13 (1034). С. 156–162.

² Лазор О. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2004. 36 с.

³ Козачук О. Адміністративно-правові засади діяльності лісової охорони: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 16 с.

це, по-перше, суб'єкти загальної компетенції, які здійснюють функції планування використання земель лісового фонду, їх облік, надання та вилучення земель, контроль за раціональним використанням, вирішення спорів); по-друге, органи відомчого управління землями лісового фонду, які здійснюють відведення лісових площ у користування, відомчий облік, контроль за використанням відповідних земель, вилучення для державних і громадських потреб тощо¹.

Зокрема Н. Марфіна пропонує класифікувати органи державної влади, які здійснюють державне управління у сфері охорони та захисту лісів за об'ємом та характером їх компетенції на: 1) державні органи влади загальної компетенції, зокрема це: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, районні, обласні, сільські, селищні та міські ради, міські державні адміністрації, Кабінет Міністрів України, уряд Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (наразі це Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), його органи на місцях, Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державне агентство земельних ресурсів України; 2) спеціальної компетенції – Державний комітет лісового господарства України (наразі це Державне агентство лісових ресурсів України), його структурні підрозділи, відповідні органи на

¹ Матчук С. Особливості правового режиму земель лісового фонду. Юридична наука. *Наук. юрид. журн. НАУ*. 2015. № 1. С. 30–35.

міцях. Зазначеним автором виокремлюються також органи, які мають право застосовувати заходи адміністративного впливу: органи лісового господарства та спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів¹. Схожа думка просліджується у праці М. Заверюха, де також виокремлено дві групи суб'єктів: органи загальної (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, уряд Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади) та спеціальної (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство лісових ресурсів України) компетенції².

Перше, що потрібно розуміти з вищенаведеного матеріалу – наявність різниці суб'єктного складу між системою управління, регулювання, адміністрування, охорони та захисту лісового фонду в Україні, які здебільшого науковцями об'єднуються категорією «забезпечення». По-друге, слід пам'ятати, що публічна адміністрація, як категорія, що об'єднує систему суб'єктів здійснення адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні не має чітко визначених рамок змістовного розуміння.

¹ Марфіна Н. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07/ Нац. аграр. ун-т. Київ, 2007. 20 с.

² Заверюха М. Правове регулювання використання та охорони лісів за лісовим та земельним законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 21 с.

Узагальнюючи думки вчених бачимо, що прийнятою є класифікація за компетенційним чинником на дві групи. Нам ближчою за формулюванням є думка О. Козачук щодо триланкової структури зазначеної системи, а саме: суб'єкти правотворчої діяльності, суб'єкти реалізаційної діяльності та суб'єкти правоохоронної діяльності. При цьому, в зазначеній класифікації має місце розподілення на дві підгрупи – представники загальної та спеціальної компетенції.

Між тим, ми більш схильні до думки, що систему суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду України доцільніше характеризувати через двох блокову складову – публічна адміністрація, що відповідальна за порядок організації та публічна адміністрація, що відповідальна за реалізацію заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні.

Основними представниками першого блоку є Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування. У свою чергу провідними серед другого блоку є Державне агентство лісових ресурсів України (у тому числі державна лісова охорона) та Національна поліція України.

До суб'єктів, що можуть бути віднесені як до публічної адміністрації, що відповідальна за порядок організації, так і публічної адміністрації, яка відповідальна за реалізацію заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні можна віднести:

– ключових – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, адже воно є головним

органом у системі центральних органів виконавчої влади, що: 1) забезпечує формування державної політики у сферах охорони та раціонального використання земель; раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного і ландшафтного різноманіття, охорони, захисту, використання та відтворення лісів, формування, збереження та використання екологічної мережі; державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у зазначених сферах; 2) реалізовує державну політику у сферах охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, охорони та раціонального використання земель; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного і ландшафтного різноманіття, охорони, захисту, використання та відтворення лісів, формування, збереження та використання екологічної мережі; 3) забезпечує формування та в межах повноважень, передбачених законом, реалізовує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства¹;

– дотичних – 1) Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт досліджуваної системи, що забезпечує формування, здійснює державне регулювання та реалізує державну політику у сферах

¹ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>

протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, забезпечення охорони інтересів суспільства і держави та надання поліцейських послуг; 2) Міністерство охорони здоров'я України як суб'єкт досліджуваної системи, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виробництва лікарських засобів; 3) Міністерство розвитку громад та територій України як суб'єкт досліджуваної системи, що забезпечує формування та реалізацію державної регіональної політики та державної політики у сфері поводження з побутовими відходами; 4) Міністерство фінансів України як суб'єкт досліджуваної системи, що забезпечує формування та реалізує державну бюджетну політику тощо.

Щодо Верховної Ради України та Президента України як суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду України уточнимо, що на наш погляд, структурно вони не входять до обсягу досліджуваних публічних адміністрацій, адже наділені окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу щодо усіх сфер суспільної життєдіяльності, результати якого є підґрунтям для належної діяльності як публічної адміністрації, що відповідальна за порядок організації, так і публічної адміністрації, яка відповідальна за реалізацію заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні. Хоча дане твердження може бути дискусійним, адже у межах наукових кіл вже є достатньо обґрунтувань приналежності даних суб'єктів до особливих представників публічної адміністрації.

З огляду на обмеженість обсягу цієї роботи доцільно сформувавши базовий склад публічної адміністрації адміністративно-правової охорони лісового фонду України, яка об'єднуватиме два сформованих нами напрямки їхньої діяльності. На наш погляд, це: Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України (у тому числі державна лісова охорона) та Національна поліція України.

Характеризуючи їхній адміністративно-правовий статус в досліджуваній сфері слід вказати, зокрема про таке:

– Кабінет Міністрів України – 1) забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісових відносин; 2) спрямовує та координує діяльність органів виконавчої влади щодо організації охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 3) забезпечує розроблення та виконання загальнодержавних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 4) затверджує державні програми з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 5) передає у власність, надає у постійне користування для нелісогосподарських потреб земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності¹;

– Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – 1) планує ресурси та заходи, забезпечує нормативно-правове регулювання щодо:

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

а) раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного і рослинного світу, біологічного і ландшафтного різноманіття, охорони, захисту, використання та відтворення лісів, формування, збереження та використання екологічної мережі, біологічної та генетичної безпеки, охорони та раціонального використання земель; б) здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, зокрема вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів, про охорону; в) розроблення та організації виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів; г) визначення пріоритетних напрямів та стратегії розвитку у сфері лісових відносин; г) умов ведення лісового господарства, якісних та кількісних показників оцінки діяльності в цій сфері; д) ведення лісовпорядкування; е) організації та проведення лісової сертифікації; є) визначення протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження, охорону та захист лісів, вимог щодо складення планів цих заходів; ж) ведення Державного лісового кадастру та обліку лісів; з) видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів; и) проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених, а також здійснення контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів

необроблених; 2) погоджує рішення обласних, Київської, Севастопольської міських держадміністрацій про надання лісів у постійне користування, а також здійснює погодження рішення про встановлення ліміту використання лісових ресурсів під час здійснення побічних лісових користувань та лісових ресурсів під час заготівлі другорядних лісових матеріалів; 3) здійснює погодження рішення про: вирубування дерев і чагарників; переведення земельних лісових ділянок до нелісових земель у цілях, пов'язаних з веденням лісового господарства; встановлення максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів; 4) забезпечує впровадження механізмів сталого розвитку; 5) визначає пріоритетні напрями та стратегії розвитку у сфері лісових відносин, розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів та бере участь у розробленні загальнодержавних, державних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 6) визначає зону авіаційної охорони і захисту лісів¹;

– Державне агентство лісових ресурсів України – 1) веде державний лісовий кадастр та облік лісів; здійснює моніторинг лісів; 2) приймає рішення про віднесення лісів до відповідної категорії; 3) орга-

¹ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>

нізовує видачу в установленому порядку спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; 4) забезпечує функціонування державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів, бере участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки; 5) забезпечує здійснення наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок та інших порушень лісового законодавства, захист лісу від шкідників і хвороб та іншого шкідливого впливу на території лісового фонду підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; 6) організовує виконання протипожежних, лісозахисних та інших лісоохоронних заходів на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління; 7) у межах повноважень, передбачених законом, розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення; 8) вирішує в межах повноважень, передбачених законом, спори з питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів, що перебувають у державній власності¹;

– Державна лісова охорона – має статус правоохоронного органу та здійснює державний контроль за додержанням вимог лісового законодавства, запобігання злочинам і адміністративним правопору-

¹ Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF#Text>

шенням у цій сфері, а також забезпечує охорону лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу¹;

– Національна поліція України – 1) здійснює охорону державного лісового фонду та лісів у взаємодії з охороною громадського порядку та всіх форм власності; 2) проводить сумісну діяльність із суб'єктами природоохоронної діяльності та сприяє проведенню заходів по боротьбі з порушеннями лісового законодавства².

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні є репрезентацією сукупної компетенції Кабінету Міністрів України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державного агентства лісових ресурсів України (у тому числі Державної лісової охорони) та Національної поліції України з питань забезпечення, формування та реалізації державної політики охорони лісів від негативного антропогенного та природного впливу, а також адміністративної відповідальності у сфері лісового законодавства.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

1) реалізація адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні здійснюється публічною

¹ Про затвердження Положення про державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 172.

² Чернявська Я. Правові основи діяльності Національної поліції у сфері адміністративно-правової охорони лісів. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2020. № 6 (35). С. 160–166.

адміністрацією. Зазначена категорія не має законодавчого трактування та єдності поняттєвого розуміння серед вчених адміністративістів. Наявність суміжних та в деякій мірі протилежних думок вчених щодо неї зумовлюється багатьма чинниками, однак провідним з яких слід вважати сферу її застосування. Тобто слід чітко розуміти про яку діяльність йде мова задля можливості правильного формулювання системи суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні;

2) система суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні – це сукупність суб'єктів владних повноважень, що як в єдності, так і кожен самостійно реалізують адміністративну діяльність, пов'язану із забезпеченням схоронності усіх складових лісового фонду в Україні;

3) класифікація суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні може бути здійснена: а) за компетенційним чинником на дві групи – представники загальної та спеціальної компетенції; б) за сферою діяльності у вигляді три ланкової структури, а саме: суб'єкти правотворчої діяльності, суб'єкти реалізаційної діяльності та суб'єкти правоохоронної діяльності; в) за приналежністю до функціонального чинника на дві групи – публічна адміністрація, що відповідальна за порядок організації та публічна адміністрація, що відповідальна за реалізацію заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні;

4) найбільш доцільною є класифікація суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні за приналежністю до функціональ-

ного чинника, основними представниками першого блоку якого є Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування. У свою чергу провідними серед другого блоку є Державне агентство лісових ресурсів України (у тому числі державна лісова охорона) та Національна поліція України. До суб'єктів, що можуть бути віднесені як до публічної адміністрації, що відповідальна за порядок організації, так і публічної адміністрації, яка відповідальна за реалізацію заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні можна віднести: 1) ключових – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України; 2) дотичних – а) Міністерство внутрішніх справ України; б) Міністерство охорони здоров'я України; в) Міністерство розвитку громад та територій України; г) Міністерство фінансів України тощо. Щодо Верховної Ради України та Президента України як суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду України, структурно вони не входять до обсягу досліджуваних публічних адміністрацій, адже наділені окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу щодо усіх сфер суспільної життєдіяльності, результати якого є підґрунтям для належної діяльності як публічної адміністрації, що відповідальна за порядок організації, так і публічної адміністрації, яка відповідальна за реалізацію заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні. Хоча дане твердження може бути дискусійним, адже у межах наукових кіл вже є достатньо обґрунтувань приналежності даних суб'єктів до особливих представників публічної адміністрації;

5) адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні є репрезентацією сукупної компетенції Кабінету Міністрів України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державного агентства лісових ресурсів України (у тому числі Державної лісової охорони) та Національної поліції України з питань забезпечення, формування та реалізації державної політики охорони лісів від негативного антропогенного та природного впливу, а також адміністративної відповідальності у сфері лісового законодавства.

Отже, базовий склад публічної адміністрації адміністративно-правової охорони лісового фонду України, який об'єднує за приналежністю до функціонального чинника досліджуваних суб'єктів, можна викласти зокрема так: Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України (у тому числі державна лісова охорона) та Національна поліція України. Розуміння місця та ролі цих суб'єктів у механізмі адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні забезпечується крізь призму їхньої участі у питаннях забезпечення, формування та реалізації державної лісової політики щодо охорони лісів від негативного антропогенного та природного впливу, а також адміністративної відповідальності у сфері лісового законодавства. При цьому значення має як загальне сприйняття результатів адміністративної діяльності означеної системи, так і конкретного її представника.

2.2. Форми та методи адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні

Як відзначено нами попередньо, знищення лісів шляхом незаконних порубок, перевезенням, порушення правил протипожежної безпеки та інтенсивне споживання лісів і лісової продукції, що перевищує відтворювальний потенціал природи, заподіює серйозну шкоду лісовому господарству держави, втрату цінних порід дерев, загибель диких тварин і птахів, сприяє утворенню парникового ефекту, збільшенню вологості ґрунтів та утворенню боліт і поряд із цим опустелюванню територій тощо¹. Відповідно сьогодні вкрай актуальним є питання забезпечення з боку держави схоронності лісового фонду в Україні усіма доступними способами та засобами, основними з яких традиційно вважаються ті, що передбачені актами адміністративного законодавства².

Розкриваючи запроповану проблематику, слід нагадати, що регламентація адміністративних інструментів діяльності публічної адміністрації, що спрямовані на виконання тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони є однією з важливих ознак державної влади³. При

¹ Ткаченко О. Державна політика щодо охорони лісових ресурсів в Україні. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2017. Вип. 1 (16). Т. 5. Ч. 1. С. 48–52.

² Барчук В. До питання про визначення поняття форм та методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України. *Наук. вісн. публічного та приватного права.* 2021. Вип. 6. С. 71–76.

³ Правоторова О. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2019. № 5. С. 123–127.

цьому сучасні позиції науковців зводяться до того, що до інструментів публічного адміністрування належать форми й методи адміністративної діяльності публічної адміністрації¹. Однак наразі в науковій доктрині відсутнє² конкретне визначення поняття форм та методів адміністративно-правової охорони, зокрема щодо лісового фонду в Україні.

Слід зауважити, що форми та методи адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні є частиною загальної системи форм та методів охорони лісового фонду в Україні, посідаючи в такій системі важливе місце та виконуючи притаманні лише адміністративно-правовій охороні функції та завдання³.

Так загалом у лінгвістичному розумінні під формою розуміють (від. латин. *forma*) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд⁴. З позиції наукової доктрини форми діяльності публічної адміністрації визначаються, як приклад: 1) через форми управління як зовнішньо виражені та юридично оформлені дії органу управління (або посадової особи), які здійснюються в межах його компетенції та тягнуть

¹ Адміністративне право України. Повний курс: підручник/В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

² Золота Л. Форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. Вип. 4 (25). Т. 2. С. 68–73.

³ Там само.

⁴ Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>

юридично визначені правові наслідки¹; 2) через правову форму публічного адміністрування як структуровану відповідно до встановленої юридичної процедури об'єктивацію в адміністративному праві волевиявлення уповноваженого на виконання функцій публічного адміністрування суб'єкта, що зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних і процедурно-процесуальних відносинах² або як зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату³; 3) через інструменти діяльності публічної адміністрації як своєчасного замітника категорії «форми державного управління» у розумінні сукупності засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління⁴.

Оскільки, на нашу думку, адміністративно-правова охорона лісового фонду в Україні є одним із напрямів ефективного публічного адміністрування у сфері лісових відносин, то форми адміні-

¹ Старилів Ю. Курс общего административного права: учебник. В 2-х т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва: Норма, 2002. 728 с.

² Біла В. Правові форми публічного адміністрування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Нац. авіаційний ун-т. Київ, 2020. 431 с.

³ Советское административное право: учебник/под ред. Р. Павловского. Київ: Вища шк., 1986. 414 с.

⁴ Патерило І. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ.* 2013. № 1. С. 283–289.

стративно-правової охорони лісового фонду України необхідно розглядати крізь призму форм публічного адміністрування або діяльності публічної адміністрації, що уповноваженні на його реалізацію в аспекті здійснення дій охоронного спрямування¹.

Але як видно із зазначених вище наукових думок, в науці адміністративного права сформовано, що форми публічного адміністрування і є формами адміністративної діяльності публічної адміністрації². Проте необхідно також звернути увагу на те, що форми діяльності публічної адміністрації не треба плутати із категорією формою права, яка характеризує зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, які офіційно встановлені (санкціоновані) державою або загально-визнані суспільством. Історія правознавства знає чотири форми права: 1) правовий звичай; 2) правовий прецедент; 3) нормативно-правовий договір; 4) нормативно-правовий акт³.

Так зокрема В. Галунько та В. Курило визначають, що під формами діяльності публічної адміністрації розуміють зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій посадових осіб і органів публічної адміністрації, здійснене в межах режиму

¹ Барчук В. До питання про визначення поняття форм та методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України. *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 6. С. 71–76.

² Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

³ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2008. 477 с.

законності та компетентності для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави¹.

Додамо, що у новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державновладних повноважень»².

Таким чином форми адміністративно-правової охорони лісового фонду України можна визначити як зовнішнє вираження дій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), якими юридично оформлюються рішення та на підставі яких виникають, розвиваються чи припиняють своє існування адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення схоронності лісової території України (за наявності біотопу та біоценозу характерних для лісового покриву Землі)³.

Додамо, що такі форми закріплюються в низці законодавчих та підзаконних нормативних актів,

¹ Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навч. посіб./В. Галунько, В. Курило, С. Короед та ін. Херсон: ХМД, 2015. 272 с.

² Журавський В., Серьогін В., Ярмиш О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2003. 671 с.; Опацький Р. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 252–256.

³ Барчук В. До питання про визначення поняття форм та методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України. *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 6. С. 71–76.

починаючи з Конституції та законів України, до положень, наказів, порядків, інструкцій та ін.¹ Органи виконавчої влади різних рівнів (центральні, місцеві органи) обирають саме ті форми, які за даних конкретних умов є найбільш виправданими та ефективними².

На слухний погляд Ю. Римаренка, Є. Мойсеєва та В. Олефіра, за характером і правовою природою форми адміністративної діяльності можна класифікувати на такі групи: видання актів управління (нормативних та індивідуальних); укладання договорів (адміністративних угод); учинення інших юридично значущих адміністративних дій; проведення громадсько-організаційних заходів; учинення організаційно-технічних дій. При цьому розмаїтті форм адміністративної діяльності вони зведені у дві основні групи: 1) правові; 2) неправові (організаційні)³.

Відповідно, суб'єкти досліджуваної публічної адміністрації можуть використовувати весь наявний арсенал форм адміністрування суспільних відносин⁴.

¹ Коваленко Л. Адміністративно-правове регулювання природоохоронних відносин в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2006. 168 с.

² Гончаренко Г. Організаційно-правові засади управління лісовим фондом України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 232 с.

³ Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (загальна частина): підручник/Ю. Римаренко, Є. Мойсеєв, В. Олефір та ін. Київ. КНТ, 2008. 816 с.

⁴ Правоторова О. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123–127.

За наведеною вище класифікацією, першим різновидом правових форм є видання правових актів управління. У таких актах можуть бути конкретизовані приписи органів вищого організаційного рівня, уточнені службові питання, встановлені правила службової етики та поведінки, посадові інструкції, вказівки, доручення¹.

Як приклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 976 було затверджено Положення про державну лісову охорону, а Розпорядженням від 03.03.2020 р. № 191-р було призначено С. Г. Власенка першим заступником Голови Державного агентства лісових ресурсів України.

А ось Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України має право видання наказів організаційного, кадрового та індивідуального характеру, зокрема Наказом 15.07.2020 р. № 3 здійснено затвердження складу Робочої групи з розробки Державної стратегії управління лісами до 2035 р., а Наказом від 22.04.2021 р. № 270 затверджено Положення про функціональну підсистему охорони і захисту лісів єдиної державної системи цивільного захисту. Окрім того, Наказами затверджуються розрахункової лісосіки для постійного лісокористувача областями України.

Щодо Державного агентства лісових ресурсів України, то основними видами актів, які воно видає під час практичного виконання покладених на нього завдань щодо охорони лісового фонду є

¹ Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.

індивідуальні. Вони розраховані на одноразове виконання і головне їх призначення полягає у застосуванні норм чинного адміністративного лісового законодавства до конкретних осіб. Наслідком видання таких актів є виникнення, зміна або припинення конкретних адміністративних правовідносин між Агентством та фізичними і юридичними особами. Індивідуальні акти спрямовані на реалізацію диспозицій або санкцій правових, переважно адміністративних лісових норм. Такі акти можуть бути як «процедурні», так і «деліктні»¹.

Щодо укладання договорів (адміністративних угод), уточнимо, що це достатньо новий для української правої системи спосіб зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади. Він співіснує з такими формами зовнішнього вияву дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань: як видання адміністративно-правових актів управління нормативного та ненормативного характеру та вчинення інших дій, які мають юридичні наслідки².

Як зазначає О. Макаренко, на думку деяких науковців, адміністративний договір є надуманим інститутом адміністративного права, зміст якого не відповідає правовим та національним особливостям внутрішньодержавного регулювання. Так, суддя Київського апеляційного господарського суду

¹ Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.

² Макаренко О. Адміністративні договори як форма діяльності суб'єктів охорони надр. *Форум права*. 2012. № 3. С. 407–410.

О. Синиця вважає поєднання адміністративного і цивільного права штучною сумішшю, яка є нежиттєздатною в силу суперечливості і взаємовиключності публічного і приватного права¹. Метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів і тому противники адміністративного договору стверджують, що саме штучне перебільшення у будь-якому цивільному договорі адміністративної компоненти призведе до того, що в силу правової природи публічності та національних економіко-правових традицій адміністративний інтерес буде витіснити в адміністративному договорі інтерес приватний, внаслідок чого адміністративний договір не стримає сваволі владного органу управління, провокуватиме його вихід у договорі за межі припису закону і дасть новий потужний поштовх корупції². Однак все ж таки укладення адміністративних договорів, має особливе значення для забезпечення інтересів Українського народу³.

За загальним уявленням, це публічна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких завжди є суб'єктом публічної адміністрації. Ознаками адміністративного договору є: 1) суб'єктність – в ньому обов'язково бере участь

¹ Синиця О. Адміністративний договір, або три кроки. *Вісн. господар. судочинства*. 2006. № 4. С. 7–11.

² Кукурудз Т. Адміністративний договір: крок назад або вимога сьогодення. *Publishing house Education and Science s.r.o.* URL: http://www.rusnauka.com/9_EI8K_2007/Prayo/21413.doc.htm

³ Макаренко О. Адміністративні договори як форма діяльності суб'єктів охорони надр. *Форум права*. 2012. № 3. С. 407–410.

суб'єкт публічної адміністрації; 2) предметність – його змістом є права та обов'язки сторін, що випливають з владних управлінських функцій суб'єкта публічної адміністрації¹.

Нормативне визначення поняття адміністративного договору закріплено п. 16 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого, адміністративний договір визначається як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічноправовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг².

Прикладом зазначеної угоди можна вважати укладення договору про довгострокового тимчасо-

¹ Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навч. посіб./В. Галунько, В. Курило, С. Короєд та ін. Херсон: ХМД, 2015. 272 с.

² Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.; Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

вого користування лісами, якщо його власником не є приватна особа. Примірний договір довгострокового тимчасового користування лісами, що затверджений Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України 07.09.2012 р. № 551 передбачає, що власник лісу має право здійснювати на лісовій ділянці охорону, захист, використання та відтворення лісів, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, користуючись при цьому безумовним правом вільного та безперешкодного доступу. Користувач лісу за умовами цього договору зобов'язаний забезпечити охорону, захист лісових насаджень, посилення корисних властивостей лісів, що передбачені бізнес-планом, а також вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, сприяти формуванню екологічної мережі¹.

До ще одного прикладу адміністративного договору можна віднести Меморандум про співпрацю між Державним агентством лісових ресурсів України та «Прозорро», який підписаний для консолі-

¹ Про затвердження Примірного договору довгострокового тимчасового користування лісами: Наказ Мінагрополітики України від 07.09.2012 № 551. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0551730-13#Text>

дації зусиль, спрямованих на співпрацю в частині розвитку ринку реалізації необробленої деревини шляхом побудови і впровадження прозорої системи реалізації електронних аукціонів¹.

Відносно учинення інших юридично значущих адміністративних дій, які виступають формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, за В. Галуньком належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні² (реєстрація, документування, складання протоколів про адміністративне правопорушення, примусове виконання адміністративних стягнень тощо)³. Так завдяки документуванню здійснюється моніторинг виконання управлінських рішень, фіксуються звернення громадян і юридичних осіб щодо порушення їх прав, в тому числі і порушення прав в досліджуваній сфері. Окремо

¹ Підписано Меморандум про співпрацю між Держлісагентством та Прозорро. Продажі. *Єдиний вебпортал виконавчої влади України*. 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pidpisanomemorandum-pro-spivpracyu-mizhderzhlisagentstvom-ta-prozorproprodazhi>; Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.

² Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навч. посіб./В. Галунько, В. Курило, С. Короєд та ін. Херсон: ХМД, 2015. 272 с.

³ Швець О. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. Вип. 1 (22). Т. 3. С. 251–255.

зазначимо й про важливість складання протоколів про адміністративні правопорушення, адже Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за¹: самовільну переступку права лісокористування, а також укладення інших угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на ліси (ст. 49); пошкодження захисних лісонасаджень (статті 53, 109); використання ділянок земель державного лісового фонду для розкорчовування, спорудження будівель, переробки деревини, влаштування складів і т. ін. без належного дозволу на використання цих ділянок (ст. 63); порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини та заготівлі живиці (ст. 64); знищення або пошкодження лісових культур на площах, призначених під лісовідновлення (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг, захисних лісових насаджень (ст. 65-1); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67); порушення вимог з охорони пралісів, квазіпралісів, природних лісів, а саме: випасання худоби, промислова заготівля недеревинних лісових продуктів, проїзд транспортних засобів (ст. 68); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на зем-

¹ Швець О. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. Вип. 1 (22). Т. 3. С. 251–255.

лях державного лісового фонду (ст. 69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби в лісах і на землях державного лісового фонду, не вкритих лісом, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід і т. ін. на ділянках, де це заборонено або допускається тільки за лісовими квитками (ст. 70); введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, транспортних шляхів, магістральних трубопроводів, комунальних та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає шкідливому впливу на стан і відтворення лісів (ст. 71); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, промисловими і комунально- побутовими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73); знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст. 74); знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст. 75); знищення корисної для лісу фауни (ст. 76); порушення вимог пожежної безпеки в лісах та знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі (ст. 77); самовільне випалювання рослинності або її залишків (ст. 77-1); невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середови-

ща, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків (ст. 188-5)¹.

Складати протокол про адміністративні правопорушення, як приклад, за передбачені статтями 49, 63–70, 73, 75, 77, 188-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення, мають право посадові особи органів лісового господарства, яким відповідно до ст. 241 Кодексу України про адміністративні правопорушення надано право розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення (посадові особи Державного агентства лісових ресурсів України)².

Проведення громадсько-організаційних заходів як форма діяльності аналізованої публічної адміністрації характеризується залученням громадськості до вирішення питань охорони лісового фонду в Україні. Зокрема це може стосуватись як діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля, так і проведення громадських слухань.

Так нами закінчено розгляд правових форм діяльності аналізованої публічної адміністрації.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

² Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Держкомлісгосп України від 31.08.2010 № 262. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-10#Text>

Щодо не правових, то необхідно зазначити, що до них належать такі дії як організація та проведення нарад, обговорення, перевірки, розробка проєктів, планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці тощо. Ці форми можуть безпосередньо «супроводжувати» правові форми, та мати певне самостійне значення¹.

Отже, аналіз нормативного та наукового матеріалу щодо форм адміністративно-правової охорони лісового фонду України дозволяє узагальнити, що кожен суб'єкт публічної адміністрації в досліджуваній сфері наділений можливістю використання тієї форми адміністративної діяльності, яка є найбільш оптимальною задля результативного та ефективного виконання ним своїх повноважень. Зокрема для Кабінету Міністрів України та Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України це видання актів управління, що можуть стосуватись стратегічно-планового, організаційного, технічного чи кадрового аспекту; для Державного агентства лісових ресурсів України характерним є у меншій мірі укладання адміністративних угод, а в більшій – учинення інших юридично значущих адміністративних дій, проведення громадсько-організаційних заходів та проведення організаційно-технічних операцій; для Національної поліції України найбільш оптимальною є така форма як учинення інших юридично значущих адміністра-

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2-х т./ред. кол.: В. Авер'янов (голова) та ін. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.

тивних дій. Найсуттєвіший вплив на досліджувану сферу має адміністративна діяльність Державного агентства лісових ресурсів України та його територіальних органів, що застосуванням відповідних форм реалізують управління системою охорони лісів, веденням відповідного кадастру та обліку й моніторингу лісів, складання протоколів про адміністративні правопорушення та забезпечення їхнього розгляду.

Продовжуючи розгляд заявленої тематики уточнимо, що в юридичній науці є усталена думка, що якщо форму діяльності публічної адміністрації можна досить ясно продемонструвати, показати її правовий зміст і основне призначення, то її методи характеризуються меншим ступенем правової регламентації¹. Так, на думку авторів підручника «Адміністративне право України» за редакцією В. Галунька, методи адміністративної діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави². Авторський колектив підручника «Адміністративне право України. Загальна

¹ Коваленко В. Курс адміністративного права України: підручник. *Нац. акад. внутр. справ*. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.; Кузьменко О. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

² Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навч. посіб./В. Галунько, В. Курило, С. Короед та ін. Херсон: ХМД, 2015. 272 с.

частина: курс лекцій» за редакцією В. Колпакова визначають методами публічного адміністрування як певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції¹. Також відзначимо думку Є. Чернецького, який відзначає, що методами публічного адміністрування є різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які належать до їх ведення² та формулювання С. Чернова стосовно того, що метод публічного адміністрування – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного та організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів³.

Вони мають низку притаманних ознак, зокрема: є змога визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсякденну діяльність; виражають зміст керівного впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну волю держави; використовуються як засіб

¹ Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій/ В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух та ін.; за ред. В. Коваленка. Київ, 2011. 395 с.

² Чернецький Є. Публічне адміністрування заохочень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2011. 19 с.

³ Чернов С., Воронкова В., Банах В. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

реалізації функцій і повноважень; мають власну форму, власне зовнішнє вираження¹; у них знаходить своє вираження публічний інтерес; вони реалізуються в процесі публічного адміністрування; вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед – від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо)².

Відповідно, аналіз думок вчених дає можливість стверджувати, що під методами адміністративно-правової охорони лісового фонду України слід розуміти сукупність способів практичного вираження функцій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), що використовуються ними у повсякденній діяльності задля виконання обов'язків у сфері забезпечення схоронності лісового фонду в Україні³.

Найбільш поширеним є розмежування методів публічного адміністрування за двома критеріями, а саме: 1) залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації: переконання;

¹ Гук А. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 78–83.

² Коваленко В. Курс адміністративного права України: підручник. *Нац. акад. внутр. справ*. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

³ Барчук В. До питання про визначення поняття форм та методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України. *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 6. С. 71–76.

заохочення; примус; 2) залежно від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів: адміністративні; економічні¹.

Так зокрема заохочення є методом публічного адміністрування, що полягає у застосуванні способів впливу на свідомість і інтерес людей та проявляється у використанні моральних і матеріальних заходів з метою належної оцінки правомірної поведінки. Заохочення може застосовуватися також і до юридичних осіб (безумовно, через вплив на свідомість та інтерес їх керівників). Основними способами заохочення є особистісні (подяка, премія, грамота) та економічні (нагорода; пільга; квота; спеціальний економічний режим)².

У досліджуваній сфері цей метод можна схарактеризувати через: 1) економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель (включає: а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліп-

¹ Кузьменко О. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

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

шення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини¹); 2) реалізацію заходів, пов'язані із різноманітними заохоченнями фізичних та юридичних осіб за сприяння державним органам, з боку владних структур, що зі свого боку знижує ризик вчинення ними адміністративних правопорушень на території України, стимулює розвиток правосвідомості²; 3) заохочення особового складу публічної адміністрації, як приклад – Державного агентства лісових ресурсів України зокрема за ефективність реалізації охоронних заходів.

Важливими методами адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні є переконання та примус. У більшості випадків можна говорити про комплексне використання методів переконання і примусу, що реалізуються в запобіжній та профілактичній роботі³, зокрема:

– для обстеження лісів на предмет дотримання власниками та користувачами вимог лісового законодавства;

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

³ Румянцева-Козовник А. *Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 116–122.

- для перевірки документів дозвільного характеру;
- для виявлення порушень лісового законодавства та складання матеріалів адміністративних правопорушень;
- для здійснення нагляду за законністю лісогосподарської діяльності.

Ведучи мову про адміністративні методи діяльності досліджуваної публічної адміністрації, уточнимо, що за матеріалами вебпорталу «Платформа ефективного регулювання»¹ такими зокрема є: адміністрування, регулювання, організація, контроль, облік, координація, планування, прогнозування та інформування.

Зазначеним яскраво демонструється взаємозв'язок окремих форм та методів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні, їхнє взаємодоповнення та взаємозалежність. На наш погляд, ці методи розкривають процес адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні, тобто є переліком, набором операцій, практичне втілення яких досягає бажаний результат щодо забезпечення схоронності лісової території України (за наявності біотопу та біоценозу характерних для лісового покриву Землі).

Так зокрема, нагадаємо, що Державне агентство лісових ресурсів України забезпечує функціонування державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони інших постійних лісо-

¹ Платформа ефективного регулювання: *вебпортал*. URL: <https://regulation.gov.ua>

користувачів і власників лісів, бере участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки (метод координації); забезпечує здійснення наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок та інших порушень лісового законодавства, захист лісу від шкідників і хвороб та іншого шкідливого впливу на території лісового фонду підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління (метод контролю); організовує виконання протипожежних, лісозахисних та інших лісоохоронних заходів на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління (організаційний метод); організовує видачу в установленому порядку спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів (методи адміністрування та регулювання)¹ тощо.

Отже, методи адміністративно-правової охорони лісового фонду України формують двоблокову складову класифікаційного поділу, що умовно може бути представлена у вигляді: 1) загальноуправлінських, таких як заохочення, переконання та примус, а можливістю застосування яких наділені усі представники аналізованої публічної адміністрації, однак тою мірою та у тому обсязі, що чітко передбачені актами адміністративного та лісового законодавства; 2) адміністративних, таких як пла-

¹ Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF#Text>

нування, контроль, інформування, організація та інші, сутність яких є конкретизованою репрезентацією функціональних спроможностей окремо взятого представника аналізованої публічної адміністрації.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

1) забезпечення з боку держави схоронності лісового фонду в Україні здійснюється усіма доступними способами та засобами, основними з яких традиційно вважаються ті, що передбачені актами адміністративного законодавства;

2) форми та методи адміністративно-правової охорони лісового фонду України необхідно розглядати крізь призму форм публічного адміністрування або діяльності публічної адміністрації, що уповноваженні на його реалізацію в аспекті здійснення дій охоронного спрямування;

3) форми адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні можна визначити як зовнішнє вираження дій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), якими юридично оформлюються рішення та на підставі яких виникають, розвиваються чи припиняють своє існування адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення схоронності лісової території України (за наявності біотопу та біоценозу характерних для лісового покриву Землі). Аналіз нормативного та наукового матеріалу щодо форм адміністративно-правової охорони лісового фонду України дозволяє узагальнити, що кожен суб'єкт публічної адміністрації в досліджуваній сфері наділений можливістю вико-

ристання тієї форми адміністративної діяльності, яка є найбільш оптимальною задля результативного та ефективного виконання ним своїх повноважень. Зокрема для Кабінету Міністрів України та Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України це видання актів управління, що можуть стосуватись стратегічно-планового, організаційного, технічного чи кадрового аспекту; для Державного агентства лісових ресурсів України характерним є у меншій мірі укладання адміністративних угод, а в більшій – учинення інших юридично значущих адміністративних дій, проведення громадсько-організаційних заходів та проведення організаційно-технічних операцій; для Національної поліції України найбільш оптимальною є така форма як учинення інших юридично значущих адміністративних дій. Найсуттєвіший вплив на досліджувану сферу має адміністративна діяльність Державного агентства лісових ресурсів України та його територіальних органів, що застосуванням відповідних форм реалізують управління системою охорони лісів, веденням відповідного кадастру та обліку й моніторингу лісів, складання протоколів про адміністративні правопорушення та забезпечення їхнього розгляду;

4) під методами адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні слід розуміти сукупність способів практичного вираження функцій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), що використовуються ними у повсякденній діяльності задля виконання обов'язків у сфері забезпечення

схоронності лісового фонду в Україні. Такі методи формують двоблокову складову класифікаційного поділу, що умовно може бути представлена у вигляді:

– загально управлінських, таких як заохочення, переконання та примус, можливістю застосування яких наділені усі представники аналізованої публічної адміністрації, однак тою мірою та у тому обсязі, що чітко передбачені актами адміністративного та лісового законодавства. Метод заохочення можна схарактеризувати через: 1) економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; 2) підвищення правосвідомості осіб; 3) стимулювання керівництвом особового складу публічної адміністрації до ефективної праці. Методи переконання та примусу з позиції правоохоронної діяльності передбачають реалізацію запобіжної та профілактичної роботи у межах: обстеження лісів на предмет дотримання власниками та користувачами вимог лісового законодавства; перевірки документів дозвільного характеру; виявлення порушень лісового законодавства та складання матеріалів адміністративних правопорушень; здійснення нагляду за законністю лісогосподарської діяльності;

– адміністративних, таких як планування, контроль, інформування, організація та інші, сутність яких є конкретизованою репрезентацією функціональних спроможностей окремо взятого представника аналізованої публічної адміністрації.

Отже, проведене дослідження репрезентує факт відсутності законодавчого закріплення та науко-

вого обігу представлених до аналізу категорій, що зумовило необхідність їхнього визначення крізь призму наукової доктрини – усталених теоретичних положень, які є базисними для категорій форм, методів та інструментів діяльності публічної адміністрації в Україні. На основі думок вчених логічним вбачається висновок, що форми та методи адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні є практичним проявом реалізації повноважень та функцій конкретного суб'єкта публічної адміністрації у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

2.3. Адміністративні процедури як елемент адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні

Адміністративні процедури займають особливу «нішу» в досліджуваному питанні, оскільки відбивають сутність окремих процесуальних дій¹ публічної адміністрації.

При цьому на сьогодні особливого важливого значення набуває зміна ставлення до процесуальних аспектів функціонування органів публічної адміністрації. Адже реалізація владних повноважень з боку органів публічної адміністрації потребує відповідної процесуальної (процедурної) форми. Стосовно цих органів діє пряме конституційне

¹ Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

застереження: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише ... у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України» (ч. 2 ст. 119 Конституції України). У зв'язку з цим значення так званих «адміністративних процедур» істотно зростає. Враховуючи, що вітчизняна правова наука традиційно пов'язує аналіз адміністративних процедур з поняттям «адміністративний процес», необхідно переглянути деякі уявлення щодо¹ зазначеного.

Слід розпочати з того, що поняття «процедура» від латинського «*procedo*» означає «проходжу або просуваюся»². Як загальносоціальне явище вона являє собою систему контролю, яка орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; складається з послідовних, таких що змінюють один одного, актів поведінки і як діяльність внутрішньо структурована суспільними відносинами; врегульована соціальними нормами як нормативна модель або визначена у договорі як порядок реалізації конкретних відносин; ієрархічно побудована; постійно перебуває в динаміці, розвитку; має службовий характер, виступає засобом реалізації головних для неї громадських відносин³.

¹ Авер'янов В. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2009. № 3. С. 8–14.

² Гончаренко В., Андрушко П., Базова Т. Юридичні терміни: тлумачний словник. Київ: Либідь, 2003. 320 с.

³ Протасов В. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва, 1991. 144 с.

В правознавчій літературі юридична процедура визначається як «особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, що забезпечує реалізацію норм матеріального права й матеріальних правовідносин, який охороняється від порушення правовими санкціями»¹. Інший підхід визначає юридичну процедуру як «особливий нормативний порядок здійснення юридичної діяльності, тобто визначену юридичну форму, а також організуючий засіб забезпечення непримусової реалізації права»². Поєднуючи зазначені підходи, К. Николина робить висновок про те, що процедура, в тому числі і в правовому розумінні, визначається як особливий порядок вчинення певних дій (або їх не вчинення), які мають юридичне значення і наслідки, причому зазначений порядок має чітко визначену форму та зміст³.

Щодо інших думок вчених, то як приклад, у розумінні І. Панова – це урегульований законодавством порядок вчинення юридичних дій, спрямованих на досягнення юридичного результату⁴; Б. Лазарев визначав її як порядок вчинення дій, необхідних для виконання якої-небудь справи,

¹ Васильев А. О правоприменении в процессуальной сфере. Проблемы соотношения материального и процессуального права. Москва: Юрид. лит., 1980. 256 с.

² Матузов Н., Малько А. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 2004. 541 с.

³ Николина К. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка*. Юрид. науки. 2012. Вип. 94. С. 44–46.

⁴ Панова И., Конин Н. Юридический процесс. Саратов: Светопись, 1998. 76 с.

вирішення завдання¹; А. Мордовець, Н. Матузов і А. Малько розуміють під нею законодавчо встановлені засоби реалізації норм права, які забезпечують досягнення цілей правового регулювання в будь-якій сфері суспільних відносин². Також додамо, що О. Лагода відзначає, що правова процедура характеризується такими ознаками: попередньо визначена модель її застосування в реальному житті, через яку досягається необхідний результат; юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені в законі, як і основні межі регулятивного «впливу» процедурних норм³.

При цьому, як уточнює А. Савчук⁴, не всяка урегульована правом процедура здійснення юридичних дій може бути визнана процесом у тому спеціальному юридичному сенсі, який історично склався і прийнятий у законодавстві, на практиці, в науці. Об'єднання всіх видів юридичних процедур під рубрикою «процес» призводить до знекровлення, вихолощування цього багатого і змістовного поняття... Ретельна і сувора регламентація

¹ Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления/под ред. Б. М. Лазарева. Москва, 1988. 272 с.

² Мордовець А. Демократія, право, процедура. Теорія державства і права/под ред. Н. Матузова і А. Малько. 2-е изд., перераб. і доп. Москва: Юрист, 2001. 776 с.

³ Лагода О. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпін, 2007. 187 с.

⁴ Савчук О. Класифікація процедур у лісовому законодавстві України. *Вісн. Нац. акад. правових наук України: зб. наук. пр.* Харків, 2013. № 4. С. 269–276.

процедури здійснення юридичних дій – актуальне завдання в багатьох галузях права. З цієї точки зору цілком обґрунтовано конструювання узагальнюючої теоретичної категорії «юридична процедура», що охоплює всі види правової регламентації тривають у часі юридичних дій¹. При цьому юридичний процес розглядає не просто як процедуру, що тривають, розтягнуті в часі юридичні відносини, а особливу процедуру, яка є виразом специфічних юридичних режимів застосування права². У свою чергу В. Субботенко «процес» в історично усталеному юридичному тлумаченні визначав як одну з форм юридичної процедури, що означає чітко окреслений у певних нормативних актах порядок діяльності спеціальних органів³.

Таким чином, доходимо до висновку про співвідношення процесуальної та процедурної форм як порядку діяльності публічної адміністрації, у вигляді частини від цілого.

Процесуальна (процедурна) форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин. Справа у тому, що в адміністративному праві відповідної процесуальної (процедурної) форми потребує застосування не тільки санкції, а й диспозиції будь-якої мате-

¹ Ігонін Р., Вікторчук М. Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісн. Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2. С. 182–190.

² Алексеев С. Структура советского права. Москва: Юрид. лит., 1975.

³ Субботенко В. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск, 1980.

ріальної норми. У протилежному випадку реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної влади набуватиме рис майже необмеженого адміністративного розсуду (аж до свавілля) у стосунках з іншими учасниками адміністративних правовідносин, чого допустити не можна¹.

Однак щодо адміністративної процедури, як уточнює В. Оксін², то її поняття вчені формують у вузькому та широкому значеннях. Згідно з першим, адміністративна процедура – це порядок розгляду та вирішення уповноваженим органом державної влади (переважно органом виконавчої влади) конкретних індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненнями громадян та організацій до відповідного органу з метою реалізації чи захисту своїх прав і законних інтересів. Адміністративна процедура регулюється законом або підзаконним нормативним актом (порядок розгляду скарг громадян, правила реєстрації юридичних осіб, правила видачі ліцензій, дозволу на носіння, зберігання, перевезення зброї тощо). У ширшому розумінні адміністративна процедура є порядком здійснення органом виконавчої влади, посадовою особою встановлених для них повноважень (порядок розроблення, обговорення й прийняття правового акта, оформлення документа, що має юридичне значен-

¹ Авер'янов В. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2009. № 3. С. 8–14.

² Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

ня, порядок прийому особи на державну службу, проходження атестації та оформлення відповідних документів, порядок розгляду матеріалів про заочнення службовців, про притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок оформлення контрольно-наглядової діяльності тощо)¹.

Так М. Єфремов вважає, що адміністративні процедури являють собою врегульований нормативними правовими актами порядок дій органів влади у процесі публічного управління, метою яких є практичне втілення в життя матеріальних норм адміністративного права². За переконаннями І. Криворучко, вони є діяльністю публічної влади, передусім органів публічного управління, що, будучи визначена нормами права, спрямовується на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а виходячи з формальних підходів – порядком послідовно здійснюваних дій та прийнятих рішень щодо розгляду та розв’язання адміністративної справи³.

Загалом досліджуючи Лісовий кодекс України можливо виділити такі види процедур: 1) у сфері володіння, користування та розпорядження ліса-

¹ Словарь административного права/И. Бачило, Т. Гандилов, А. Гришковец, И. Милюхин, М. Пучков. Москва: Фонд «Правовая культура», 1999. 320 с.; Демський Е. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.

² Єфремов М. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.

³ Криворучко І. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 20 с.

ми; 2) у сфері державного регулювання та управління лісових відносин; 3) у сфері організації лісового господарства; 4) у сфері зміни цільового призначення земельних ділянок; 5) у сфері визначення місць будівництва об'єктів, що впливають на стан і відтворення лісів; 6) у сфері ведення лісового господарства; 7) у сфері використання лісових ресурсів; 8) у сфері відтворення лісів; 9) у сфері підвищення продуктивності, поліпшення якісного стану лісів та збереження біорізноманіття в лісах; 10) у сфері контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів; 11) у сфері фінансування заходів з підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів, їх охорони, захисту і відтворення; 12) у сфері охорони і захисту лісів; 13) у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів на окремих категоріях земель; 14) у сфері вирішення спорів щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів¹.

Нагадаємо, відповідно до ст. 86 Лісового кодексу України організація охорони лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу².

Працівники державної лісової охорони здійснюють зазначені дії у межах існуючого законо-

¹ Савчук О. Класифікація процедур у лісовому законодавстві України. *Вісн. Нац. акад. правових наук України: зб. наук. пр.* Харків, 2013. № 4. С. 269–276.

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

давчого поля – основні завдання та повноваження працівників державної лісової охорони визначені статтями 90–92 Лісового кодексу України та Положенням про державну лісову охорону, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 976¹.

Так посадові особи державної лісової охорони відповідно до покладених на неї завдань мають право: 1) безперешкодно обстежувати ліси, що перебувають у власності чи користуванні громадян і юридичних осіб; 2) перевіряти наявність дозволів та інших документів на використання лісових ресурсів і користування лісами; 3) проводити перевірки додержання лісокористувачами, власниками лісів вимог нормативно-правових актів і нормативних документів з питань ведення лісового господарства; 4) складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 5) зупиняти на території лісового фонду транспортні засоби та проводити огляд транспортних засобів, знарядь, добутих деревини та інших продуктів лісу; 6) зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю; 7) доставляти особу,

¹ Публічний звіт Державного агентства лісових ресурсів України за 2019 рік. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2020/26022020/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%94%D0%90%D0%9B%D0%A0%D0%A3%20%D0%97%D0%90%202019%20%D0%A0%D0%86%D0%9A.pdf

яка порушила лісове законодавство до органів Національної поліції або в органи місцевого самоврядування у разі неможливості встановлення його особи на місці вчинення правопорушення для складення протоколу про адміністративне правопорушення; 8) вилучати у громадян і юридичних осіб, які порушили лісове законодавство документи на право використання лісових ресурсів, добути деревину та інші продукти лісу та знаряддя правопорушень; 9) надсилати у відповідні державні органи матеріали про притягнення осіб, які порушили лісове законодавство до дисциплінарної, адміністративної і кримінальної відповідальності; 10) проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 11) викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними лісового законодавства; 12) безперешкодно відвідувати територію і приміщення юридичних осіб, які провадять діяльність, пов'язану з добуванням, зберіганням або переробленням деревини та інших продуктів лісу, з метою здійснення нагляду за законністю їх використання; 13) визначати за затвердженими таксами і методиками розмір збитків, завданих лісовому господарству та шкоди, заподіяної лісу внаслідок порушення законодавства; 14) анулювати дозволи або інші документи на право використання лісових ресурсів у разі порушення лісового законодавства; 15) приймати рішення про обмеження або заборону gospodar-

ської та іншої діяльності; 16) подавати позови до суду про відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно або тимчасово зайнятих лісових ділянок, строк користування якими закінчився; 17) вносити пропозиції відповідним органам виконавчої влади щодо заборони відвідування лісів населенням і в'їзду до них транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки; 18) видавати обов'язкові для виконання приписи з питань, що належать до їх повноважень¹.

Із зазначеного, можемо зробити висновок, що в досліджуваній сфері є дві паралельні сфери функціонування адміністративних процедур – ті, що стосуються правових рамок діяльності державної лісової охорони як законодавчо встановленого порядку здійснення конкретного повноваження (наприклад, адміністративна процедура складання протоколу про адміністративні правопорушення у сфері лісового законодавства) та ті, що пов'язані з гарантуванням здійснення зобов'язань публічної адміністрації у сферах охорони лісу, охорони земель лісового фонду, контролю за охороною лісу та вирішення спорів у цій сфері.

Відповідно адміністративні процедури як елемент адміністративно-правової охорони лісового фонду України можна визначити як порядок здійснення конкретного заходу охоронного спрямування.

Ключовим щодо зазначеного буде, по-перше, наявність окремої адміністративної процедури у

¹ Про затвердження Положення про державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 172.

межах якої приймається рішення про доцільність існування вище сформованих процедур; по-друге, сприйняття даних процедур у вигляді поетапності здійснення вже регламентованого окремого діяння, що є частиною комплексу заходів, які реалізуються у межах механізму адміністративно-правової охорони лісового фонду України.

Перший класифікаційний розподіл аналізованих процедур регламентовано посадовими обов'язками особи державного підприємства, яка відповідальна за реалізацію повноважень державної лісової охорони конкретного лісництва. Окремі такі процедури врегульовуються суміжними актами законодавства, наприклад це стосується володіння, носіння та застосування зброї.

Здійснюючи розгляд другого аспекту, необхідно розпочати з того, що проблема охорони лісів від пожеж – одна з найскладніших, що вирішуються працівниками галузі. Так підприємства Державного агентства лісових ресурсів України систематично проводять профілактично-роз'яснювальну роботу з населенням стосовно дотримання вимог пожежної безпеки у лісах, виявлення порушників цих вимог і притягнення їх до адміністративної відповідальності. Адже 98 % пожеж виникає під впливом людського фактора та погодних умов навесні та в кінці літа¹. Найбільше пожежонебезпечних ситуацій цього року відбувалося у Київській, Івано-Франківській і Дніпропетровській об-

¹ Охорона лісів від пожеж. *Державне агентство лісових ресурсів України*. 2021. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diyalnosti/lisove-gospodarstvo/ohorona-i-zahist-lisiv/ohorona-lisiv-vid-pozhezh>

ластях¹. Так зокрема у цьому напрямі здійснюються: 1) виступи у ЗМІ; 2) рейди зон відпочинку українців задля інформування про особливості правомірної поведінки та необхідності її дотримання; 3) встановлення інформаційно-агітаційної друкованої продукції на протипожежну тематику.

Щодо комплексу організаційних та практичних протипожежних заходів, то їх система та порядок здійснення регулюються наказами Державного агентства лісових ресурсів України, якими затверджуються відповідні плани. Так зокрема комплекс організаційних та практичних протипожежних заходів передбачає: встановлення протипожежних розривів, заслонів, бар'єрів; встановлення мінералізованих смуг, проведення догляду за ними; перекриття лісових доріг (планово та позапланово); придбання та забезпечення функціонування пожежних модулів, пожежно-спостережних веж, телевізійних систем спостереження для оперативного виявлення лісових пожеж, мотопомп, ранцевих лісовий обприскувачів та іншого обладнання та інвентарю² тощо.

Окремо зазначимо, що нещодавно було затверджено оновлений План протидії загрозам та реагування на надзвичайні ситуації, пов'язані з пожежами. Серед ключових завдань Плану: 1) координація і максимальна готовність до оперативного

¹ Затверджено новий План протидії пожежам. *Товариство лісівників України*. 2021. URL: <https://tlu.kiev.ua/pro-nas/novini-zakhodi/novina/article/zatverdzheno-novii-plan-protidiji-pozhezham.html>

² Охорона лісів від пожеж. *Державне агентство лісових ресурсів України*. 2021. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diyalnosti/lisove-gospodarstvo/ohorona-i-zahist-lisiv/ohorona-lisiv-vid-pozhezheh>

реагування всіх органів; 2) максимальна готовність пожежних підрозділів лісокористувачів, об'єднаних територіальних громад, добровільної та відомчої пожежної охорони до реагування, готовність необхідної техніки та засобів; 3) цілодобовий моніторинг ситуації у природних екосистемах, особлива увага – до зони відчуження; 4) посилення проти-пожежного захисту складів боєприпасів; 5) забезпечення підтоплення торфовищ і утримання їх у зволоженому стані; 6) проведення місцевих комісій з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій на рівні обласних державних адміністрацій; 7) роз'яснювальна робота серед населення із залученням ЗМІ щодо дотримання правил пожежної безпеки¹.

Окрім того, у галузі створена і функціонує відомча пожежна охорона, основою якої є лісові пожежні станції. Охорону лісів від пожеж забезпечують 307 державних лісогосподарських та лісомисливських підприємств, у складі яких функціонує понад 1 тис. 700 лісництв та 273 лісові пожежні станції. Ними проводиться систематичне патрулювання лісових масивів, рейди на предмет виявлення порушень лісового законодавства, притягнення до адміністративної відповідальності порушників правил пожежної безпеки².

¹ Затверджено новий План протидії пожежам. *Товариство лісівників України*. 2021. URL: <https://tlu.kiev.ua/pro-nas/novini-zakhodi/novina/article/zatverdzheno-novii-plan-protidiji-pozhezham.html>

² Охорона лісів від пожеж. *Державне агентство лісових ресурсів України*. 2021. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diyalnosti/lisove-gospodarstvo/ohorona-i-zahist-lisiv/ohorona-lisiv-vid-pozhezham>

Таким чином, адміністративна процедура охорони лісів від пожеж передбачає: 1) отримання інформації щодо стану пожежної безпеки в лісах та опрацювання матеріалів щодо готовності пожежних підрозділів лісокористувачів, об'єднаних територіальних громад, добровільної та відомчої пожежної охорони забезпечити протидію пожежним ситуаціям; 2) формування плану здійснення організаційних, практичних та профілактичних протипожежних заходів; 3) реалізація запланованих заходів; 4) публічне звітування за проведену роботу та її результати.

Щодо процедури охорони лісів від незаконних рубок перше, що потрібно зазначити, що це порядок протидії незаконному використанню лісових ресурсів, тобто заготівлі деревини без лісорубного квитка. Наразі Державне агентство лісових ресурсів України визначило питання охорони лісів від незаконних рубок одним з пріоритетних. На місцевому рівні розроблюються спільні заходи щодо боротьби з незаконними рубками і попередження нелегального використання деревини. Цими заходами передбачено проведення спільних рейдів з охорони лісів від незаконних рубок та інших лісопорушень, оперативного їх розслідування з метою притягнення порушників до відповідальності і відшкодування нанесених державі збитків¹.

¹ Спільна робота з охорони лісу від незаконних рубок. *Товариство лісівників України*. 2021. URL: <https://tlu.kiev.ua/pro-nas/novini-zakhodi/novina/article/spilna-robota-z-okhoroni-lisu-vid-nezakonnikh-rubok.html>

Про неефективність проведення заходів щодо забезпечення належної охорони лісів свідчить те, що Державним агентством лісових ресурсів України у 2019 р. при проведенні перевірок у лісах Харківського облуправління виявлено незаконних рубок обсягом 6446 м³ на суму заподіяної шкоди 51,7 млн грн, Херсонського – 1333 м³ на суму 16,9 млн грн, Житомирського близько 1 тис. м³ на суму більше 5 млн грн¹.

Територіальними органами Державного агентства лісових ресурсів України відповідно до доручення Прем'єр-міністра України О. В. Гончарука від 21.01.2020 р. № 1419/1/1-20, з метою підвищення ефективності роботи із запобігання та боротьби з незаконними рубками, попередження розкрадання лісопродукції та іншими порушеннями лісового законодавства проведено спільні наради за участю обласних державних адміністрацій, територіальних органів прокуратури, поліції, Служби безпеки України, Державної екологічної інспекції України з метою напрацювання, затвердження та проведення спільних заходів з питань охорони лісів і проведення систематичних перевірок пилорам, інших деревопереробних підприємств на предмет законності придбання деревини. За результатами проведених нарад до проведення спільних

¹ Публічний звіт Державного агентства лісових ресурсів України за 2019 рік. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2020/26022020/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%94%D0%90%D0%9B%D0%A0%D0%A3%20%D0%97%D0%90%202019%20%D0%A0%D0%86%D0%9A.pdf

рейдів у складі 15 мобільних рейдових груп, створених у підприємствах, що належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України, долучаються працівники поліції¹.

Перелік питань щодо проведення таких рейдів встановлено Постановою Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 342 «Про затвердження Уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів», зокрема з поміж 72 пунктів щодо дотримання вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів, ті, що стосуються запобігання та боротьби з незаконними рубками та попередження розкрадання лісопродукції можна виділити, як приклад:

– проєкт організації та розвитку лісового господарства розроблено – матеріали лісовпорядкування затверджено; планово-картографічні матеріали лісовпорядкування наявні;

– право постійного користування лісами посвідчено державним актом на право постійного користування земельною ділянкою;

¹ Публічний звіт Державного агентства лісових ресурсів України за 2019 рік. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2020/26022020/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%94%D0%90%D0%9B%D0%A0%D0%A3%20%D0%97%D0%90%202019%20%D0%A0%D0%86%D0%9A.pdf

– порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів дотримується – документи для видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів власниками лісів або постійними лісокористувачами подано в повному обсязі; умови видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів у порядку рубок головного користування дотримуються; інші умови Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів дотримуються;

– система, види, способи та організаційно-технічні елементи рубок дотримуються під час проведення: вибіркової системи рубок, поступової системи рубок, рівномірно-поступової рубки, групово-поступової рубки, смугово-поступової рубки, суцільної системи рубок, комбінованої системи рубок відповідно до вимог пункту 20 Правил, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. № 929 «Про затвердження Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат»;

– вимоги щодо проведення рубок у категоріях лісів з особливим режимом лісокористування, встановлені пунктами 21–25 Правил, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. № 929 «Про затвердження Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат» дотримуються;

– заборона на проведення суцільних рубок головного користування та суцільних рубок формування та оздоровлення лісів, крім розробки суцільних вітровалів і буреломів, а також суцільно вражених шкідниками і хворобами насаджень, дотримуються;

– обмеження окремих систем і видів рубок у гірських ялицево-букових деревостанах на стрімких схилах дотримуються;

– обмеження рубок на пологих і спадистих схилах дотримуються;

– обмеження окремих видів і систем рубок у смугах відведення каналів, гідротехнічних та інших споруд міжгосподарського значення дотримуються;

– підставою для рубок формування і оздоровлення лісів є матеріали лісовпорядкування та обстежень, які проводяться власниками лісів і постійними лісокористувачами – у разі проведення зазначених рубок у деревостанах, не запроектованих лісовпорядкуванням, власники лісів і постійні лісокористувачі повідомляють про це орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, обласну, Київську та Севастопольську міські держадміністрації;

– для проведення рубок формування і оздоровлення лісів власником лісів або постійним лісокористувачем лісорубний квиток, що видається в установленому порядку відповідно до вимог пункту 55 Правил, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 724 «Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів» наявний¹.

¹ Про затвердження Уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання [...]: Наказ Міністерства енергетики від 26.11.2019 № 450. *Офіційний вебпортал парламенту України* «Верховна Рада України». 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1293-19#n14>

Зрозуміло, що у ході проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів здійснюється запобігання та боротьба не тільки у вищеписаному векторі. Тобто, як приклад, перевіряється лісорозведення здійснюється на призначених для створення лісів землях, не вкритих лісовою рослинністю, насамперед низькопродуктивних та непридатних для використання в сільському господарстві (яри, балки, піски тощо), на землях сільськогосподарського призначення, виділених для створення полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень, або заходи, пов'язані із збереженням ґрунтів, передбачені пунктами 41–43 Правил, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. № 929 «Про затвердження Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат», здійснюються¹.

Відповідно адміністративна процедура охорони лісів від незаконних рубок, як і інші процедури запобігання шкідливому впливу щодо них є порядком виявлення порушень лісового законодавства, що репрезентована проведенням планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог

¹ Про затвердження Уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання [...]: Наказ Міністерства енергетики від 26.11.2019 № 450. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1293-19#n14>

законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів.

Зазначена процедура більшою мірою врегульована Постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 350 «Про затвердження Порядку здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю)», реалізація якої передбачає:

- видання наказу (рішення, розпорядження), який має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет комплексного заходу;

- оформлення посвідчення (направлення) на здійснення заходу;

- пред'явлення керівнику суб'єкта господарювання посвідчення (направлення) та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надається суб'єкту господарювання копія посвідчення (направлення);

- внесення до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу у суб'єкта господарювання) запису про: тип та форму комплексного заходу; найменування органу державного нагляду (контролю); номер службового посвідчення, прізвище, ім'я, по батькові та посаду посадової особи органу державного нагляду (контролю), уповноваженої на здійснення комплексного заходу; дату та номер посвідчення (направлення) на здійснення комплексного заходу; строк здійснення комплексного заходу (дати початку та закінчення комплексного заходу);

- проведення комплексного заходу;

– складання акту у двох примірниках про результати проведення комплексного заходу.

З огляду на обмежений обсяг даного дослідження, окремо зазначимо про існування таких адміністративних процедур у сферах контролю за охороною лісу та вирішення спорів у цій сфері як: перевірки органів державного нагляду (контролю) в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; звітування підпорядкованого суб'єкта публічної адміністрації за результати своєї діяльності ієрархічно вищому; оскарження дій (бездіяльності) та рішень публічної адміністрації тощо.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

1) в досліджуваній сфері є дві паралельні сфери функціонування адміністративних процедур – ті, що стосуються правових рамок діяльності державної лісової охорони як законодавчо встановленого порядку здійснення конкретного повноваження (наприклад, адміністративна процедура складання протоколу про адміністративні правопорушення у сфері лісового законодавства) та ті, що пов'язані з гарантуванням здійснення зобов'язань публічної адміністрації у сферах охорони лісу, охорони земель лісового фонду, контролю за охороною лісу та вирішення спорів у цій сфері. Ключовим щодо зазначеного є, по-перше, наявність окремої адміністративної процедури у межах якої приймається рішення про доцільність існування вище сформованих процедур; по-друге, сприйняття даних процедур у вигляді поетапності здійснення вже регламентованого окремого діяння, що є частиною

комплексу заходів, які реалізуються у межах механізму адміністративно-правової охорони лісового фонду України;

2) адміністративні процедури, що стосуються правових рамок діяльності державної лісової охорони як законодавчо встановленого порядку здійснення конкретного повноваження, регламентовано посадовими обов'язками особи державного підприємства, яка відповідальна за реалізацію повноважень державної лісової охорони конкретного лісництва. Окремі такі процедури врегульовуються суміжними актами законодавства, наприклад це стосується володіння, носіння та застосування зброї;

3) щодо адміністративних процедур, що пов'язані з гарантуванням здійснення зобов'язань публічної адміністрації у сферах охорони лісу, охорони земель лісового фонду, контролю за охороною лісу та вирішення спорів у цій сфері, то:

– охорона лісів від пожеж передбачає: 1) реалізацію профілактично-роз'яснювальних заходів, зокрема: виступи у ЗМІ; рейди зон відпочинку українців задля інформування про особливості правомірної поведінки та необхідності її дотримання; встановлення інформаційно-агітаційної друкованої продукції на протипожежну тематику; 2) здійснення комплексу організаційних та практичних протипожежних заходів, система та порядок здійснення який регулюються наказами Державного агентства лісових ресурсів України, якими затверджуються відповідні плани (наприклад, встановлення протипожежних розривів чи перекриття доріг);

– адміністративна процедура охорони лісів від пожеж передбачає: 1) отримання інформації щодо стану пожежної безпеки в лісах та опрацювання матеріалів щодо готовності пожежних підрозділів лісокористувачів, об'єднаних територіальних громад, добровільної та відомчої пожежної охорони забезпечити протидію пожежним ситуаціям; 2) формування плану здійснення організаційних, практичних та профілактичних протипожежних заходів; 3) реалізація запланованих заходів; 4) публічне звітування за проведену роботу та її результати;

– адміністративна процедура охорони лісів від незаконних рубок, як і інші процедури запобігання шкідливому впливу щодо них є порядком виявлення порушень лісового законодавства, що репрезентована проведенням планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів. Зазначена процедура більшою мірою врегульована Постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 350 «Про затвердження Порядку здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю)», реалізація якої передбачає: 1) видання наказу (рішення, розпорядження), який має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет комплексного заходу; 2) оформлення посвідчення (направлення) на здійснення заходу; 3) пред'явлення керівнику

суб'єкта господарювання посвідчення (направлення) та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надається суб'єкту господарювання копія посвідчення (направлення); 4) внесення до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу у суб'єкта господарювання) відповідних записів; 5) проведення комплексного заходу; 6) складання акту у двох примірниках про результати проведення комплексного заходу;

– адміністративними процедурами у сферах контролю за охороною лісу та вирішення спорів у цій сфері є, як приклад: адміністративна процедура перевірки органів державного нагляду (контролю) в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; адміністративна процедура звітування підпорядкованого суб'єкта публічної адміністрації за результати своєї діяльності ієрархічно вищому; адміністративна процедура оскарження дій (бездіяльності) та рішень публічної адміністрації тощо.

Отже, маючи арсенал правових можливостей, публічна адміністрація у ході їхнього застосування має діяти таким чином, щоб не порушувати встановлені принципи їхньої адміністративної діяльності. Відповідно адміністративні процедури як елемент адміністративно-правової охорони лісового фонду України – це порядок здійснення конкретного заходу охоронного спрямування.

2.4. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері лісового господарства України

Як вже стало зрозумілим, лісове господарство України є комплексним, тобто передбачає здійснення комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів¹.

Основні вимоги щодо ведення лісового господарства викладено у ст. 64 Лісового кодексу України, де вказано, що підприємства, установи, організації і громадяни здійснюють ведення лісового господарства з урахуванням господарського призначення лісів, природних умов і зобов'язані: 1) забезпечувати посилення водоохоронних, захисних, кліматорегулюючих, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших корисних властивостей лісів з метою поліпшення навколишнього природного середовища та охорони здоров'я людей; 2) забезпечувати безперервне, невиснажливе і раціональне використання лісових ресурсів для задоволення потреб виробництва і населення в деревині та іншій лісовій продукції; 3) здійснювати відтворення лісів; 4) забезпечувати підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів і збереження біотичного та іншого природного різноманіття в лісах; 5) здійснювати охорону лісів від пожеж, захист від шкідників і хвороб, незаконних рубок

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

та інших пошкоджень; 6) раціонально використувати лісові ділянки¹.

Деяку конкретизацію зазначеної норми можна знайти в главі 22 зазначеного Кодексу, де встановлена міра відповідальності за порушення лісового законодавства.

Так, в ст. 105 Лісового кодексу України зазначено, що порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність відповідно до закону, якщо особа є винною у: 1) незаконному вирубуванні та пошкодженні дерев і чагарників; 2) знищенні або пошкодженні лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем, порушенні інших вимог пожежної безпеки в лісах; 3) знищенні або пошкодженні лісу внаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами, іншими шкідливими речовинами, підтоплення, осушення та інших видів шкідливого впливу; 4) засміченні лісів побутовими і промисловими відходами; 5) порушенні строків лісовідновлення та інших вимог щодо ведення лісового господарства, встановлених законодавством у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 6) знищенні або пошкодженні лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розсадниках і на плантаціях, а також природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; 7) порушенні правил зберігання,

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

транспортування та застосування засобів захисту лісу, стимуляторів росту, мінеральних добрив та інших препаратів; 8) розкорчовуванні лісових ділянок і використанні їх не за призначенням, у тому числі для спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд без належного дозволу; 9) самовільній заготівлі сіна та випасанні худоби на лісових ділянках; 10) порушенні правил заготівлі лісової підстилki, лікарських рослин, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід тощо; 11) заготівлі лісових ресурсів способами, що негативно впливають на стан і відтворення лісів; 12) порушенні порядку заготівлі та вивезення деревини, заготівлі живиці і використання інших лісових ресурсів; 13) невнесенні плати за використання лісових ресурсів у встановлені строки; 14) знищенні та пошкодженні відмежувальних знаків у лісах; 15) введенні в дію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає негативному впливу на стан і відтворення лісів; 16) порушенні строків повернення лісових ділянок, що перебувають у тимчасовому користуванні, або невиконанні обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; 17) пошкодженні сіножатей, пасовищ і ріллі на землях лісогосподарського призначення; 18) знищенні або пошкодженні лісоосушувальних каналів, дренажних систем і доріг на лісових ділянках; 19) невиконанні приписів державної лісової охорони та органів виконавчої влади, які здійснюють державний контроль за додержанням законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 20) по-

рушенні вимог з охорони пралісів, квазіпралісів та природних лісів¹.

Із зазначеного логічним вбачається висновок, що порушення законодавства у сфері лісового господарства України є складовою системи порушень лісового законодавства та в окремих аспектах зачіпають основи екологічного, земельного законодавства, а також законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища, однак стосуються чітко визначених сфер відповідальності особи, зокрема порушення порядку, умов та процедур охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів.

Тут доцільно уточнити, що охорона є самостійним способом забезпечення схоронності лісового фонду в Україні, однак існують випадки, коли в поєднанні із захистом, що може також сприйматись як самостійний, можна досягнути бажаних результатів. Тобто момент охорони може бути закінчений здійсненням конкретного заходу, а може бути трансформований в подальшому в захисному спрямуванні.

Як відмічають деякі науковці: між охороною та захистом знаходиться факт порушення права, тобто для того, щоб охорона трансформувалася у захист необхідна наявність правопорушення².

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

² Булавіна С., Давидова Т. «Захист» та «охорона»: теоретичні аспекти юридичних термінів. *Історико-правовий часоп.* 2017. № 1. С. 27–31.

Відповідно в контексті порушення законодавства у сфері лісового господарства України адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні стосується виявлення факту адміністративного правопорушення та його фіксації, а адміністративно-правовий механізм захисту – процедури притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Слід уточнити, що відповідно до ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративним правопорушенням є протиправна, винна дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність¹.

Нагадаємо, що адміністративні правопорушення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення стосуються встановлення відповідальності за: самовільну переуступку права лісокористування, а також укладення інших угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на ліси (ст. 49); пошкодження захисних лісонасаджень (статті 53, 109); використання ділянок земель державного лісового фонду для розкорчовування, спорудження будівель, переробки деревини, влаштування складів і т. ін. без належного дозволу на використання цих ділянок (ст. 63); порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і виве-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

зення деревини та заготівлі живиці (ст. 64); знищення або пошкодження лісових культур на площах, призначених під лісовідновлення (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг, захисних лісових насаджень (ст. 65-1); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67); порушення вимог з охорони пралісів, квазіпралісів, природних лісів, а саме: випасання худоби, промислова заготівля недеревинних лісових продуктів, проїзд транспортних засобів (ст. 68); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст. 69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби в лісах і на землях державного лісового фонду, не вкритих лісом, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід і т. ін. на ділянках, де це заборонено або допускається тільки за лісовими квитками (ст. 70); введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, транспортних шляхів, магістральних трубопроводів, комунальних та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає шкідливому впливу на стан і відтворення лісів (ст. 71); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, промисловими і комунально-побутовими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73); знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренаж-

них систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст. 74); знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст. 75); знищення корисної для лісу фауни (ст. 76); порушення вимог пожежної безпеки в лісах та знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі (ст. 77); самовільне випалювання рослинності або її залишків (ст. 77-1); невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків (ст. 188-5)¹.

Можемо констатувати, що серед масиву різновидів юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері лісового господарства України адміністративна відповідальність має провідне значення, охоплюючи широке коло проступків.

Для її застосування мають значення такі особливості шкоди, заподіяної лісу: 1) на відміну від цивільних правовідносин, де стягнення можливе лише в тому випадку, якщо вона піддається грошовій оцінці, для настання адміністративної відповідальності немає значення, чи піддається шко-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

да грошовій оцінці, тут, в першу чергу, має значення сам факт забруднення, засмічення, порубки, пошкодження; 2) на відміну від кримінальних правовідносин, де ступінь завданої шкоди, як правило, оцінюється з точки зору значимості наслідків лісопорушення, що відбулися в адміністративних правовідносинах ступінь завданої шкоди завжди є меншим (саме розмір завданої шкоди є головним критерієм для розмежування злочинів та проступків); 3) в адміністративних деліктних правовідносинах береться до уваги не будь-яка шкода, що завдається лісу внаслідок господарської діяльності, а шкода протиправна, тобто така, що є наслідком порушення екологічного та лісового законодавства. Правомірна шкода, що завдається навколишньому середовищу в результаті ліцензійної діяльності господарюючих суб'єктів, не тягне за собою адміністративної відповідальності¹.

За загальним правилом фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративні проступки² у досліджуваній сфері. Водночас фактичним моментом виявлення правопорушення є дата з'ясування всіх необхідних даних та складання протоколу про адміністративне правопорушення³.

¹ Атаманчук Т. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері лісового законодавства. *Репозитарій Нац. авіаційного ун-ту*. 2018. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/34708/1/%D0%90%D1%82%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%87%D1%83%D0%BA%20%D0%A2.%D0%A0..pdf>

² Там само.

³ Момент виявлення корупційного правопорушення. *PRIKHODKO & PARTNERS*. URL: <https://prikhodko.com.ua/ua/moment-viyavlennya-koruptsiynogo-pravoporushennya/>

Основні вимоги до протоколу про адміністративне правопорушення викладено в главі 19 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема у разі його оформлення, він складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності¹. Якщо правопорушення вчинено кількома особами, протокол про адміністративне правопорушення складається на кожну особу окремо, а у разі вчинення однією особою двох або більше адміністративних правопорушень протокол про адміністративне правопорушення складається щодо кожного правопорушення окремо².

У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, прізвище викривача (за його письмовою згодою), якщо

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

² Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Держкомлісгосп України № 262 від 31.08.2010 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-10#Text>

вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі¹.

В Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення передбачено, що при вчиненні громадянами та посадовими особами адміністративних правопорушень у сфері лісового господарства уповноважені на те посадові особи складають протокол про адміністративне правопорушення за встановленою формою² яка наведена в додатку 1 до Інструкції.

З аналізу ст. 241 Кодексу України про адміністративні правопорушення, такими посадовими особами є керівник Державного агентства лісових ресурсів України, його заступники, головні лісничі, старші інженери та інженери, командири авіаланок, старші льотчики-спостерігачі та льотчики-спостерігачі баз авіаційної охорони лісів, лісничі, помічники лісничих, майстри лісу³. Зазначені особи мають право складати протокол про адміністра-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

² Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Держкомлісгосп України № 262 від 31.08.2010 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-10#Text>

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 07.12.1984 р...

тивні правопорушення, передбачені статтями 49, 63–70, 73, 75, 77, 188-5¹.

Зазвичай першими виявляють факти адміністративних правопорушень у сфері лісового господарства майстри лісу під час обходу закріпленої території. За посадою вони входять до складу підрозділів державної лісової охорони і несуть відповідальність² за схоронність лісового фонду в Україні.

Однак складати такі протоколи також уповноважені: 1) громадський інспектор з охорони довкілля (статті 63–70, 73, 76–77-1); 2) громадський лісовий інспектор (статті 63, 64–70, 73, 76, 77); 3) егері та посадові особи користувачів мисливських угідь, уповноважених на охорону державного мисливського фонду (статті 65, 65-1, 66, 72, 73, 77, 77-1)³.

Протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 70, 73 та 77 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Держкомлісгосп України № 262 від 31.08.2010 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-10#Text>

² Заїчко О. Запобігання незаконній порубці або незаконному перевезенню, зберіганню, збуту лісу: монографія. Харків: Право, 2019. 192 с.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

накладається. А згідно із ч. 2 ст. 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення¹.

Окремо зазначимо, що у разі якщо виявлено факт порушення лісового законодавства, однак особу порушника встановити неможливо (порушник вчинив правопорушення і зник з місця події), посадовою особою органу лісового господарства складається акт огляду місця вчинення порушення лісового законодавства².

Слід враховувати, що сам по собі протокол про адміністративне правопорушення не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні положень Кодексу адміністративного судочинства України, а тому³ не підлягає оскарженню. Тобто складання протоколу у справі про адміністративне правопорушення це процесуальні дії суб'єкта влад-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122; Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Держкомлісгосп України від 31.08.2010 р. № 262. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-10#Text>

² Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення...

³ Баранова О. ВС вказав, що протокол про адміністративне правопорушення не можна оскаржити в суді. *ЛІГА:ЗАКОН Бізнес*. URL: https://biz.ligazakon.net/news/197098_vs-vkazav-shcho-protokol-pro-admnstrativne-pravoporushennya-ne-mozhna-oskarzhiti-v-sud

них повноважень, які спрямовані на фіксацію адміністративного правопорушення та в силу положень ст. 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення є предметом оцінки суду в якості доказу вчинення такого правопорушення при розгляді судом справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності¹.

Відповідно, можемо узагальнити, що суб'єктами, які мають право на виявлення факту порушення законодавства у сфері лісового господарства України може будь-яка особа, а уповноваженими на складання адміністративних протоколів в цій сфері тільки посадові особи Державного агентства лісових ресурсів України, громадський інспектор з охорони довкілля, громадський лісовий інспектор та егері й посадові особи користувачів мисливських угідь, уповноважених на охорону державного мисливського фонду (якщо інше прямо не вказано актами законодавства).

Уточнимо також, що суб'єктивна сторона адміністративного лісопорушення полягає у встановленні в діяннях особи конкретної форми вини, мотивів і цілей проступку. Чинне законодавство про адміністративну відповідальність не містить поняття вини, але вказує на дві її форми (умисел і необережність). Варто зауважити, що встановлюючи вік адміністративної відповідальності з 16 років, законодавець вважає, що людина без психіч-

¹ Баранова О. ВС вказав, що протокол про адміністративне правопорушення не можна оскаржити в суді. ЛІГА:ЗАКОН Бізнес. URL: https://biz.ligazakon.net/news/197098_vs-vkazav-shcho-protokol-pro-admnstrativne-pravoporushennya-ne-mozhna-oskarzhiti-v-sud

них вад у цьому віці здатна оцінювати фактичну сторону своїх вчинків і їх соціальну значимість, має певний рівень соціальної свідомості, а отже, й спроможна усвідомлювати правові заборони та наслідки їх порушення. Але не завжди біологічний вік людини співпадає з його психологічним віком і таке становище ніяким чином не пов'язане з психічним розладом чи іншим хворобливим станом. Саме тому неповнолітній внаслідок особливостей психофізіологічного розвитку, обумовлених віком, потребує особливої уваги при вирішенні питання про можливість бути суб'єктом адміністративного правопорушення та суб'єктом адміністративної відповідальності¹. Також потрібно зазначити, що чинне законодавство основним видом стягнення за правопорушення у сфері лісового законодавства передбачає штраф, що є не цілком виправданим, адже у зв'язку з невеликими розмірами відповідних адміністративних штрафів, ці стягнення є недостатньо дієвими².

Зазначаючи більш спеціалізовано, уточнимо, що порушення ст. 49 Кодексу України про адміністративні правопорушення тягне за собою накладення штрафу (у розрахунку неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) на громадян від трьох

¹ Марфіна Н. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Нац. аграрний ун-т. Київ, 2007. 214 с.

² Атаманчук Т. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері лісового законодавства. *Репозитарій Нац. авіаційного ун-ту*. 2018. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/34708/1/%D0%90%D1%82%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%87%D1%83%D0%BA%20%D0%A2.%D0%A0..pdf>

до семи і на посадових осіб – від п’яти до восьми; ст. 63 – на громадян від п’яти до десяти і на посадових осіб – від дев’яти до вісімнадцяти; ст. 64 – на громадян від шести до чотирнадцяти і на посадових осіб – від десяти до шістнадцяти; ст. 65 – на громадян від тридцяти до шістдесяти і на посадових осіб – від ста п’ятдесяти до трьохсот (у разі повторного вчинення протягом року на громадян від шістдесяти до дев’яноста і на посадових осіб – від шестисот до дев’ятисот); ст. 65-1 – на громадян від тридцяти до сорока п’яти і на посадових осіб – від шістдесяти до дев’яноста; ст. 66 – на громадян від трьох до шести і на посадових осіб – від семи до десяти; статтей 67, 69, 70, 74, 75 та 76 – на громадян від одного до трьох і на посадових осіб – від трьох до семи; ст. 68 – за порушення ч. 1 на посадових осіб від п’ятдесяти до ста, а за порушення ч. 2 від ста до двохсот; ст. 71 – на посадових осіб від п’ятнадцяти до тридцяти п’яти; ст. 72 – на громадян від тридцяти до дев’яноста і на посадових осіб – від ста п’ятдесяти до двохсот п’ятдесяти; ст. 73 – на громадян від двадцяти п’яти до п’ятдесяти і на посадових осіб – від п’ятдесяти до ста; ст. 77 – за порушення ч. 1 на громадян від дев’яноста до двохсот сімдесяти і на посадових осіб – від двохсот сімдесяти до дев’ятисот, а за порушення ч. 2 на громадян від двохсот сімдесяти до дев’ятисот і на посадових осіб – від шістсот тридцяти до однієї тисячі восьмисот; ст. 77-1 – за порушення ч. 1 на громадян від ста вісімдесяти до трьохсот шістдесяти і на посадових осіб – від дев’ятисот до однієї тисячі двохсот шістдесяти, а за порушення ч. 2 на

громадян від трьохсот шістдесяти до семисот двадцяти і на посадових осіб – від однієї тисячі двохсот шістдесяти до однієї тисячі восьмисот; ст. 188-5 – на громадян від дев'яти до п'ятнадцяти і на посадових осіб – від п'ятнадцяти до сорока п'яти¹.

При чому спроба посилити адміністративну відповідальність за порушення права державної власності на ліси, знищення або пошкодження позахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень, знищення або пошкодження підросту в лісах, пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками, засмічення лісів відходами, знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду, знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах, порушення вимог пожежної безпеки в лісах, а також за невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів була здійснена 22.05.2020 р., коли було зареєстровано «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій»

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

(№ 3526)¹. Однак відповідні зміни прийнятті так і не були.

Слід окремо зазначити, що ефективність адміністративної відповідальності залежить не тільки від виду та (або) розміру стягнення (покарання), а й від дотримання принципу невідворотності такого стягнення (покарання)². Йдеться зокрема про те, що сьогодні часто можна почути про необхідність посилення адміністративної відповідальності, застосування більш жорстких заходів за окремі види правопорушень. Однак якщо провести аналогію з досвідом застосування смертної кари, жорстких публічних покарань, то він вказує на відсутність їх належного мотиваційного впливу³. З даного питання слушно зауважує З. Черниловський, що згідно спостережень священників, які приймали останню сповідь засуджених до смертної кари, більшість із них вже були присутні при здійсненні смертної

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій» 3526 від 22.05.2020. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68911

² Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій» 3526 від 22.05.2020. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68911&pf35401=531476>

³ Корнієнко А. Принцип неминучості юридичної відповідальності: історичний екскурс. *Наук. пр. Нац. авіаційного ун-ту*. Серія: Юрид. журн. «Повітряне і космічне право». 2012. № 4 (25). С. 25–29.

кари, але щоразу, скоюючи злочин, вони сподівалися на вжиті ними заходи перестороги, і ця надія була сильніша за страх¹.

У деякій мірі слід погодитись із зазначеним, адже якщо звернутись до практики діяльності судових органів України, а саме щодо оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення можемо спостерігати не належну фіксацію факту правопорушень у сфері лісового господарства України, та як наслідок, порушення принципу невідворотності покарання через службові помилки.

Як приклад, 05.06.2020 р. в м. Ужгород Ужгородським міськрайонним судом Закарпатської області в особі судді Т. Р. Деметрадзе, розглянувши матеріали справи про адміністративне правопорушення, що надійшли з Ужгородського районного відділення поліції Ужгородського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Закарпатській області про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА_1, було встановлено, що з протоколу про адміністративне правопорушення серії АПР18 № 150187 від 12.05.2020 р. вбачається, що ОСОБА_1 09.05.2020 р. близько 12:00 год незаконно порубав та пошкодив деревину, чим порушив вимоги ст. 65 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Але дослідивши матеріали справи було виявлено, що у протоколі про адміністративне правопорушення вказано лише відомості про суть адміністративного правопорушення у зіставленні з наявними озна-

¹ Черниловский З. Всеобщая история государства и права. Москва, 1996. 576 с.

ками правопорушення, передбаченого у диспозиції ч. 1 ст. 65 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Тобто складений щодо ОСОБА_1 протокол про адміністративне правопорушення та фотознімки до нього не підтверджені жодними фактичними даними, на основі яких у визначеному законом порядку посадова особа встановила наявність адміністративного правопорушення. Окрім того, у протоколі про адміністративне правопорушення всупереч вимогам ч. 1 ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення не вказано місце вчинення правопорушення, нормативний акт, який було порушено ОСОБА_1 та передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків даної події. Таким чином, у матеріалах справи відсутні належні та допустимі докази вини ОСОБА_1 у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 65 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹.

Ще один приклад можна навести, викладений у Постанові Верховного Суду по справі № 718/1171/17. Так під час проведення перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства спеціалістами Державної екологічної інспекції в Чернівецькій області було виявлено, що 16.02.2017 р. ОСОБА_1 скоїв незаконну рубку двох сироростучих (вітровальних) дерев породи клен діаметром пнів 24 см та 40 см на території ВСП «Львівська дистанція захисних лісонасаджень» у кварталі 107 виділ 29

¹ Рішення у справі № 308/4662/20 від 5 червня 2020 року. ЄДРСД. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89837228>

Коломия–Чернівці, км 141 пк. 3-5 (зліва) без відповідних дозвільних документів. 12.04.2017 р. державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища Державної екологічної інспекції України у Чернівецькій області був складений протокол за № 008713 про адміністративне правопорушення відносно ОСОБА_1. Постановою про накладення адміністративного стягнення від 12.04.2017 р. за № 008713 ОСОБА_1 визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 65-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення та накладено адміністративне стягнення в сумі 119 грн штрафу, які він добровільно сплатив того ж дня. Внаслідок чого, Державна екологічна інспекція в Чернівецькій області звернулася до суду та просила стягнути з відповідача завдану шкоду, заподіяну внаслідок незаконної рубки дерев в сумі 9351,33 грн¹.

Цікавим фактом цієї справи є те, що в апеляційному порядку, тобто ОСОБА_1 використала право на оскарження рішення суду першої інстанції, було встановлено, що ОСОБА_1 зазначені дерева не зрубав, тобто не припиняв їх ріст і фактично не завдав шкоди природі та навколишньому середовищу, адже на той момент, коли ОСОБА_1 намагався їх порізати і вивезти, ці дерева вже були повалені вітром (вітровальними), що вбачається з протоколу про адміністративне правопорушення від 12.04.2017 р., тому нарахований позивачем

¹ Рішення у справі № 718/1171/17 від 24 жовтня 2019 р. ЄДРСД. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=85390248&red=1000030bc4836451e00864c6c39c703b5c6bb4&d=5>

розміру шкоди за зруб чи пошкодження живих дерева до ступеня припинення їх росту є необґрунтованим. Позивач не надав суду належні та допустимі докази тих обставин, що відповідачем ОСОБА_1 були зрізані сироростучі дерева до припинення їх росту. Зокрема, не надано доказів на якій відстані від коріння були спилені дерева, діаметр верхнього зрізу, не складався акт огляду місця вчинення правопорушення лісового законодавства, представником державної екологічної інспекції у Чернівецькій області не було конкретизовано, у чому саме в даному випадку полягає заподіяння матеріальної шкоди в контексті положень ч. 1 ст. 1166 Цивільного кодексу України та статей 105 ч. 2 п. 1, 107, 108 Лісового кодексу України. Адже встановлено, що зазначені неживі дерева (деревина) у відповідача було вилучено і повернуто лісогосподарству¹.

Зазначений приклад яскраво демонструє взаємозв'язок розміру штрафу та ставлення особи до необхідності його сплати. Якщо сума є незначною, більшість осіб сплачують штраф без системного огляду доказової бази щодо вчиненого правопорушення. На противагу незначній сумі штрафу, у випадку визначення розміру штрафу вище середньодопустимого для пересічної особи, у ході оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення виявляються факти неналежної реалізації посадової діяльності щодо фіксації

¹ Рішення у справі № 718/1171/17 від 24 жовтня 2019 р. ЄДРСД. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=85390248&red=1000030bc4836451e00864c6c39c703b5c6bb4&d=5>

факту скоєння правопорушень у сфері лісового господарства України. Тому, на наш погляд, є сенс більш вмотивовано спонукати громадян та посадових осіб дотримуватись законодавчо встановлених правил у сфері лісового господарства України шляхом підвищення розміру адміністративного стягнення, що стане приводом для підвищення якості виявлення та фіксації фактів таких правопорушень.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

1) охорона є самостійним способом забезпечення схоронності лісового фонду в Україні, однак існують випадки, коли в поєднанні із захистом, що може також сприйматись як самостійний, можна досягнути бажаних результатів. Тобто момент охорони може бути закінчений здійсненням конкретного заходу, а може бути трансформований в подальшому в захисному спрямуванні. В контексті порушення законодавства у сфері лісового господарства України адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні стосується виявлення факту адміністративного правопорушення та його фіксації, а адміністративно-правовий механізм захисту – процедури притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності;

2) серед масиву різновидів юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері лісового господарства України адміністративна відповідальність має провідне значення, охоплюючи широке коло проступків;

3) суб'єктами, які мають право на виявлення факту порушення законодавства у сфері лісового

господарства України може будь-яка особа, а уповноваженими на складання адміністративних протоколів в цій сфері тільки посадові особи Державного агентства лісових ресурсів України, громадський інспектор з охорони довкілля, громадський лісовий інспектор та егері й посадові особи користувачів мисливських угідь, уповноважених на охорону державного мисливського фонду (якщо інше прямо не вказано актами законодавства);

4) під час аналізу розмірів адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення, передбачені статтями 49, 63–77-1, 188-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення виявлено у окремих із них занадто низький розрахунковий рівень щодо визначення сум штрафів;

5) щодо необхідності посилення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері лісового господарства України (збільшення розміру адміністративних стягнень) відзначено про полярність думок вчених та експертів щодо цього. З одного боку, це має стимулювати громадян дотримуватись правомірної поведінки, а з іншої сторони – забезпечити дотримання принципу невідворотності покарання;

6) аналіз практики діяльності судових органів України щодо оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення свідчить про не належну фіксацію факту правопорушень у сфері лісового господарства України, та як наслідок, порушення принципу невідворотності покарання через службові помилки. Окрім того, окремі судові

справи підтверджують наявність взаємозв'язку між розміром штрафу та ставленням особи до необхідності його сплати. Якщо сума є незначною, більшість осіб сплачують штраф без системного огляду доказової бази щодо вчиненого правопорушення. На противагу незначній сумі штрафу, у випадку визначення розміру штрафу вище середньодопустимого для пересічної особи, у ході оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення виявляються факти неналежної реалізації посадової діяльності щодо фіксації факту скоєння правопорушень у сфері лісового господарства України.

Отже, порушення законодавства у сфері лісового господарства України є складовою системи порушень лісового законодавства, що в окремих аспектах зачіпають основи екологічного, земельного законодавства, а також законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища, однак стосуються чітко визначених сфер відповідальності особи, зокрема порядку, умов та процедур охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів. Виявлена необхідність більш вмотивовано спонукати громадян та посадових осіб дотримуватись законодавчо встановлених правил у сфері лісового господарства України шляхом підвищення розміру адміністративного стягнення, що стане приводом для підвищення якості виявлення та фіксації фактів таких правопорушень.

Розділ 3

Напрями оптимізації адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні

3.1. Зарубіжний досвід охорони лісового фонду та можливості його використання в Україні

Масштабна занепокоєність станом навколишнього природного середовища виникла зовсім недавно. В різних культурах протягом історичного розвитку існували різні релігійні та філософські традиції стосовно відносин між людиною і всім іншим природним світом. У так званому «розвинутому» світі до останнього часу найбільш поширеним було відношення владарювання та експлуатації. І лише на початку 1960-х рр. широка громадськість почала звертати серйозну увагу на той рівень руйнування, що людиною завдається навколишньому середовищу¹.

Так було усвідомлено, що різні способи землеробства занадто забруднюють навколишнє середовище і є нераціональними. Сучасні методи ведення сільського господарства не потребують значної кількості людської праці, тому люди вимушені мігрувати до міст у пошуках роботи. Зокрема у

¹ Права людини та навколишнє середовище. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/environment>

2007 р., вперше в історії, більш ніж половина людства проживала в міських районах. Земля також відбираються для шахт і інших промислових об'єктів, тоді як транспортна система пошкоджує поверхню землі, насуваючись на дику природу¹.

Окрім того, в результаті людської діяльності відбулося істотне збільшення концентрації парникових газів в атмосфері. Таке збільшення посилює природний парниковий ефект і призводить до додаткового потепління поверхні і атмосфери Землі і несприятливо впливає на природні екосистеми і людство².

А ось щодо прав людини, то всі ці зміни потенційно призводять або вже призвели до порушення права на приватну власність, на бажану роботу, права на їжу та участь у культурному житті і багато інших³.

Відповідно масштабна занепокоєність станом навколишнього природного середовища виникла не безпідставно. Адже, як приклад, тільки за останні 60 років було знищено понад половину тропічних лісів у всьому світі. Хоча це явище не нове, нинішні масштаби та темпи руйнувань викликають тривогу⁴ з огляду на екологічне, куль-

¹ Права людини та навколишнє середовище. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/environment>

² Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Міжнародний документ від 09.05.1992. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text

³ Права людини та навколишнє середовище. *Council of Europe...*

⁴ Deforestation and forest degradation. *European Commission website*. URL: <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation.htm>

турне та інше значення лісів у світі. Тобто одне із провідних питань сьогодення звучить так: яким чином попередити знищення лісів і лісових масивів та як забезпечити перехід до зведеного до мінімуму використання лісових ресурсів без шкоди навколишньому природному середовищу.

Тому можемо впевнено стверджувати, що знеліснення та деградація лісів негативно позначаються на багатьох глобальних цілях, досягнення яких активно декларується у різних сферах міжнародних та національних політик, у тому числі таких як захист біорізноманіття, протидія кліматичним катастрофам, охорона та захист прав людини, забезпечення миру та безпеки, впровадження належного управління та утвердження верховенства закону. Отже, світова спільнота розуміє, що необхідні суттєві дії щодо ефективної охорони лісів.

Слід нагадати, що провідні країни світу не використовують словосполучення «лісовий фонд» у тому розумінні, яке закладено нормами Лісового Кодексу України, вбачаючи об'єктом адміністративно-правової охорони ліс або лісові ресурси.

У зазначеному контексті уточнимо, що на просторах вітчизняної юридичної науки достатньо широко розкрито питання зарубіжного досвіду охорони лісу та лісових ресурсів. Так зокрема Т. Єгорова здійснила порівняльно-правовий аналіз охорони лісів за законодавством України та країн СНД у ході здійснення якого, виявила, що, як приклад, в Республіці Білорусь запроваджується концепція розмежування ведення лісового господарства (як господарська діяльність) та управління

лісами, що має на меті вдосконалити механізм охорони, збереження та відтворення лісових ресурсів, з одночасним ефективним та невиснажливим використанням лісів для економічних потреб держави, що є позитивним досвідом. А ось особливостю планування сталого розвитку лісового господарства в Республіці Казахстан є прийняття за основу програмних документів, які містять конкретні та практичні цілі та завдання, внаслідок чого існує можливість перевірки їхнього виконання. Тож вчена обґрунтовує позицію, що лісоохоронне законодавство України потребує удосконалення, зокрема, необхідно посилити пріоритет охорони лісів, як найважливішого компонента навколишнього природного середовища перед використанням лісів, пріоритет збереження лісів, розташованих, зокрема, на особливо охоронюваних природних територіях, лісів природоохоронного призначення, рекреаційно-оздоровчого призначення. При цьому охорона лісів не повинна здійснюватись на шкоду людині¹.

Вчений О. Волков, узагальнюючи зарубіжний досвід правового забезпечення використання й охорони лісового фонду та можливості його застосування в Україні стверджує, що: а) оптимальною інституціональною моделлю публічного управління лісовим фондом є створення вертикально інтегрованого спеціалізованого центрального органу зі статусом міністерства, що дозволяє формувати та реалізувати лісову політику як самостійний, окре-

¹ Егорова Т. Охорона лісів за законодавством України та країн СНД: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 226 с.

мий напрям державної політики, не підпорядкований безпосередньо системі державного управління галуззю сільського господарства або будь-якою іншою сферою суспільних відносин; б) досвід переважної більшості розвинутих зарубіжних держав демонструє доцільність та корисність диверсифікації в Україні форм власності на лісовий фонд, включаючи правову легалізацію та регламентацію процесу приватизації певної кількості лісових ресурсів, що дозволить забезпечити ефективне господарювання та особистий інтерес власника у збалансованому розвитку відповідних територій; в) одночасно з приватизацією лісового фонду доцільним є запозичення українським лісовим та земельним законодавством позитивного досвіду охоронних обмежень, сертифікації, екомаркування як ефективних методів забезпечення раціонального спеціального використання лісового фонду; г) 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; г) у лісовому законодавстві зарубіжних держав можна визначити систему спільних основних принципів використання та охорони лісового фонду, що можуть бути імplementовані до Лісового Кодексу України, до яких відносяться, наприклад: принцип поєднання суверенного права держав розробляти свої лісові ресурси відповідно до власної по-

літики 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 фонду¹ та інші.

Наукові напрацювання зазначених вчених не єдині на просторах вітчизняної юридичної науки, так як суміжну тематику аналізували також О. Будяченко, Р. Леню, В. Голян, С. Демидюк, А. Гордійчук та багато інших. Тобто з огляду на достатньо розкриту проблематику зарубіжного досвіду охорони лісу та лісових ресурсів вітчизняними вченими, доцільніше аналіз зарубіжного досвіду охорони лісового фонду на предмет можливості його використання в Україні зосередити на фінансовому аспекті, тобто пошуку шляхів поліпшення фінансування стійкого лісового господарства в Україні.

Уточнимо, що останнім часом велика увага приділяється зароджуваням чи потенційним гло-

¹ Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2020. 264 с.

бальним механізмам, включаючи вуглецеві фонди та різні механізми міжнародних інвестицій. Водночас на національному рівні вивчаються різні інструменти збільшення масштабів та підвищення ефективності інвестицій у стійке лісокористування як із державних, так і приватних джерел¹. До таких інструментів належать спеціалізовані фонди, створені спеціально для підтримки управління лісовим господарством, які часто називають «національними лісовими фондами».

Національні лісові фонди не нові – у тій чи іншій формі вони давно стали характерною рисою інституційного ландшафту у різних частинах світу. Наприклад, Фонд Кнутсона-Ванденберга у Сполучених Штатах був заснований у 1930 р.², а іспанський Патрімоніо Форесталь дель Естадо був заснований у 1939 р.³ Французька компанія *Fonds Forestier* була створена в середині ХХ ст. як пряма відповідь на руйнування лісової промисловості Франції під час Другої світової війни⁴. До кінця

¹ Moura Costa, Pedro, Jyrki Salmi, Markky Simula and Charlie Wilson, 1999. «Financial Mechanisms for Sustainable Forestry,» UNDP Programme on Forests Working Draft; Richards, Michael, 1999. «'Internalising the Externalities' of Tropical Forestry: A Review of Innovative Financing and Incentive Mechanisms,» *European Union Tropical Forestry Paper 1*, ODI, London.

² Rosenbaum, Kenneth L., 1993. «Timber,» in Environmental Law Institute, *Sustainable Environmental Law: Integrating Natural Resource and Pollution Abatement Law from Resources to Recovery* (Celia Campbell-Mohn et al., eds), *West Publishing Co.*, St. Paul, Minnesota (USA), pp. 575–674.

³ Fontaine, R. G., 1961. «National Forestry Funds,» *Unasylva*, Vol 15:4.

⁴ Liagre, Jacques, 1997. *La Forêt et le Droit: Droit Forestier et Droit général applicables à tous bois et forêts*, Éditions la Baule, Paris.

1970-х рр. Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) (англ. *Food and Agriculture Organization*, FAO) повідомила, що положення щодо лісових фондів були присутні в законодавстві принаймні десяти латиноамериканських країн¹. При цьому останні два десятиліття спостерігається збільшення кількості національних фондів, створених на основі законодавчих норм у країнах Африки, Азії, Тихого океану, Східної Європи та колишнього Радянського Союзу.

Слід зазначити, що термін «національний лісовий фонд» не відноситься до конкретної моделі, а натомість описує сукупність підходів до забезпечення належного фінансування стійкого лісового господарства.

У основних формах національні лісові фонди зазвичай мають такі характеристики: 1) це інструмент, призначений для забезпечення того, щоб деяка частина національних доходів спрямовувалась на цілі лісового господарства; 2) вони створені для постійного призначення (більш ніж протягом одного державного бюджетного циклу, тобто вони є чимось більшим, ніж просто пункт у плані видатків, який може або не може бути повторений у наступних планах); 3) їх створення та поповнення зазвичай тягне за собою виділення певного відсотка або категорії доходів від лісового господарства (таких як збори, податки, роялті і т. д.) із загальної скарбниці та виділення цих доходів для ре-

¹ McGaughey, Stephen E. and Hans M. Gregersen, 1988. Investment Policies and Financing Mechanisms for Sustainable Forestry Development, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

інвестування в сектор лісового господарства. Ці ресурси можуть бути доповнені грошима з інших джерел, таких як державні асигнування або рахунків міжнародних донорів¹.

Але хоча ця базова модель може бути відправною точкою для дискусій, існує безліч національних фондів, які розходяться – часто навіть досить сильно – з цією моделлю щодо кількох змінних.

Так зокрема національні лісові фонди розрізняються за своєю структурою та управлінням: на одному кінці цього діапазону фонд може бути нічим іншим, як окремим рахунком у рамках державного бюджету, який за законом повинен витратитися певним чином. З іншого боку, фонд може мати власне інституційне забезпечення як окрему юридичну особу з автономним органом управління та професійним менеджментом (наприклад, Британська Колумбія Forest Renewal BC). У дедалі більшому числі випадків механізми, подібні до фондів, створюються як частина реструктуризації державних лісогосподарських установ та виділення деяких управлінських функцій в автономні або квазіавтономні агенції, які, як очікується, принаймні частково само фінансуватимуться².

Також національні лісові фонди відрізняються залежно від кола суб'єктів, яким вони допомага-

¹ Kenneth L. Rosenbaum and Jonathan M. Lindsay. An Overview of National Forest Funds: Current Approaches and Future Opportunities. January 2001. FAO. URL: <https://www.fao.org/3/X6821E/X6821E00.htm#TOC>

² Landell-Mills, Natasha and Jason Ford, 1999. Privatising Sustainable Forestry: A Global Review of Trends and Challenges, International Institute for Environment and Development, London.

ють: деякі фонди, такі як фонди Малаві та Литви, насамперед призначені для підтримки діяльності державних лісових агенцій, які керують державними лісами. Але в інших випадках кошти можуть бути спрямовані на підтримку приватних лісовласників (Лісовий трастовий фонд у Норвегії або Фонд лісової програми стимулювання у Меріленді, США); може підтримувати поєднання державних та приватних суб'єктів (французька Fonds Forestier; Коста-Рика FONAFIFO); і, принаймні, в одному цікавому випадку, може фінансуватися, підтримуватися та керуватись приватними суб'єктами (як Бразильський лісовий фонд Карахасу). Цікавою нещодавною тенденцією є збільшення використання коштів для підтримки децентралізованих суб'єктів в управлінні лісовим господарством, таких як місцеві органи влади та громадські організації¹.

При цьому вони можуть зосередитися на кількох видах діяльності, таких як виплата винагород працівникам та виплати допомоги у разі смерті (Шрі-Ланка), або можуть надавати широкий спектр фінансових послуг як приватним, так і державним суб'єктам, а також сприяти міжнародним інвестиціям у національне лісове господарство (Коста-Рика)².

Джерелами їхнього фінансування є «класичні», тобто доходи від експлуатації лісу, що призначені

¹ Kenneth L. Rosenbaum and Jonathan M. Lindsay. An Overview of National Forest Funds: Current Approaches and Future Opportunities. January 2001. *FAO*. URL: <https://www.fao.org/3/X6821E/X6821E00.htm#TOC>

² *Ibid.*

для реінвестування в лісове господарство. Однак у різних національних законах можна знайти й інші потенційні джерела фінансування (наприклад, «платить забруднювач» або «платить одержувач»).

При спробі дати визначення національним лісовим фондам виникає питання, чим вони відрізняються від інших типів фондів, що з'явилися останніми роками, особливо від категорії фондів, які зазвичай називаються «екологічними фондами» або «цільовими фондами охорони природи». Можна провести деякі паралелі, що залежать від окремих факторів, зокрема таких як історичне походження, джерела фінансування та акценти.

Наприклад, національні лісові фонди, за походженням зазвичай покладаються на національні доходи і в першу чергу, вони пов'язані з направленням інвестицій таких доходів для забезпечення більшої підтримки цілого ряду лісогосподарських заходів. Навпаки, екологічні фонди, як зазвичай використовується цей термін, почали з'являтися в 1990-х роках (хоча їх число швидко зростало – за деякими підрахунками до 1997 р. в усьому світі вже існувало принаймні сорок шість)¹, їх фінансування було в основному міжнародним за походженням, при цьому багато зі створених фондів припадали на обмін боргу на природу, а Глобальний екологічний фонд, Світовий банк та інші багатосторонні та двосторонні донори також виступали як

¹ Bayon, Ricardo, Carolyn Deere, Ruth Norris and Scott E. Smith, 1999. «Environmental Funds: Lessons Learned and Future Prospects,» IUCN. URL: <http://economics.iucn.org>

важливі джерела капіталу. Хоча екологічні фонди часто певною мірою покладаються на доходи, отримані від підтримуваної ними діяльності (у вигляді зборів з користувачів, податків тощо), однак вони використовуються виключно для отримання відсотків для створення оборотного капіталу фонду. Основна увага екологічних фондів приділяється підтримці збереження територій, що охороняються, або наданню грантів неурядовим організаціям чи організаціям громадянського суспільства для проєктів зі збереження та/або забезпечення сталого розвитку¹. Тому вони з меншою ймовірністю, ніж національні лісові фонди, надаватимуть базову підтримку поточній діяльності державних відомств.

З іншого боку, багато екологічних фондів вирішують низку проблем, пов'язаних із окремими аспектами забезпечення схоронності лісів. Хоча їх акцент робиться на лісах як на постачальниках екологічних послуг або як на середовищах біорізноманіття, однак не на повному спектрі питань, пов'язаних зі стійким лісокористуванням.

Втім деякі автори наводять докази на користь їх включення до розширеної сім'ї «лісових» фондів у широкому розумінні. Справді, якщо зважити на деякі нещодавні нововведення в лісових фондах, різниця між цими двома типами фондів стає менш чіткою, і здається правдоподібним, що в майбутньому досвід екологічних фондів, зможе дедалі більше використовуватися при розробці або пере-

¹ Bayon, Ricardo, Carolyn Deere, Ruth Norris and Scott E. Smith, 1999. «Environmental Funds: Lessons Learned and Future Prospects,» *IUCN*. URL: <http://economics.iucn.org>.

плануванні лісових фондів. Зокрема, лісові фонди можуть дедалі частіше звертатися до екологічних фондів за досвідом щодо: 1) розробки більш підзвітних, більш інклюзивних та професійних структур управління; 2) взяття до уваги інтересів ширшого кола зацікавлених сторін в управлінні лісовим господарством, включаючи неурядові організації та приватний сектор; 3) сприйняття привабливішим каналом для міжнародного фінансування лісового сектору; 4) виконання функцій координаційних центрів для експериментів із новаторськими механізмами фінансування, призначеними для «інтерналізації зовнішніх ефектів» управління лісовим господарством¹.

Наприклад, Фонд охорони природи США (The Conservation Fund), працюючи з державними, приватними та некомерційними партнерами, захищає спадщину Америки у вигляді земельних та водних ресурсів за допомогою придбання землі, впровадження сталого розвитку суспільства та економічного розвитку, а також навчання керівництва, приділяючи особливу увагу інтеграції економічних та екологічних цілей².

Фонд охорони природи США через свій Робочий лісовий фонд (Working Forest Fund) вперше розробив ефективну і фінансово стійку модель, яка гарантує, що ліси, схильні до ризику, ніколи не

¹ Kenneth L. Rosenbaum and Jonathan M. Lindsay. An Overview of National Forest Funds: Current Approaches and Future Opportunities. January 2001. *FAO*. URL: <https://www.fao.org/3/X6821E/X6821E00.htm#TOC>

² The Conservation Fund: About Us. *The Conservation Fund*. URL: <https://www.conservationfund.org/about-us>

будуть зруйновані або деградовані, назавжди зберігаючи їх численні життєво важливі переваги. Робочий лісовий фонд виявляє та купує найбільш важливі приватні ліси, схильні до ризику, за підтримки з боку благодійної спільноти, державних та федеральних агентств. Отримавши право власності на ліс він розробляє план стійкої вирубки, а також плани відновлення дикої природи та довкілля. Водночас Робочий лісовий фонд розпочинає процес забезпечення постійного охоронного сервіту, який назавжди заблокує фрагментацію чи комерційне освоєння лісу. Ці сервітути забезпечують громадський доступ та відпочинок, а також постійну заготівлю деревини відповідно до передової практики сталого лісокористування. Як тільки сервітут забезпечений, Робочий лісовий фонд перепродає ліс, що постійно охороняється, приватному або державному покупцю, повертаючи весь свій інвестований капітал¹.

Таким чином, Робочий лісовий фонд здійснює охорону потенційно вразливого до антропогенного та природного негативного впливу ліс, зберігаючи при цьому місцеві робочі місця у лісовому господарстві.

Так, наприклад, сім'я Фішерів є однією з провідних сімей з охорони природи. Починаючи з Френка Вебстера, засновника Товариства охорони озер Сквам (SLCS) у 1960 р., вказана сім'я придбала через Робочий лісовий фонд урочище Бібі-

¹ An Urgent National Opportunity. *The Conservation Fund*. URL: <https://www.workingforestfund.org/#an-urgent-national-opportunity>

Рівер. Воно, як і раніше, керуватиметься як робочий ліс, у якому дерева вирубуватимуться відповідно до плану сталого управління, тим самим гарантуючи, що робочі місця та доходи, пов'язані з лісом, залишаться в регіоні¹. На сьогоднішній момент вище зазначений досвід планується масштабувати і зробити національною ініціативою.

Для того, щоб запустити цю амбітну ініціативу Фондом було випущено «зелені» облигації. При цьому гарантувалося, що 100 % виручки буде спрямовано на збереження робочих лісів². Зазначені «зелені» облигації, це облигації та позики, які перевірені на відповідність Стандарту кліматичних облигацій, і є сертифікованими кліматичними облигаціями. Стандарт містить наукові критерії, що відповідають цільовому показнику 1,5 °C, заявленому в Паризькій угоді 2015 р. Щоб отримати знак сертифікації, потенційний емітент повинен призначити затвердженого перевіряючого, який забезпечить упевненість у тому, що облигація відповідає вимогам Стандарту кліматичних облигацій. Порада щодо стандартів кліматичних облигацій забезпечує остаточне підтвердження всіх сертифікатів кліматичних облигацій³. Аналогічні «зелені» облигації стали випускати й інші країни.

Отже, ліси, які перебувають у приватній власності, часто проходять передбачуваний шлях від

¹ An Urgent National Opportunity. *The Conservation Fund*. URL: <https://www.workingforestfund.org/#an-urgent-national-opportunity>

² Ibid.

³ The Climate Bonds Standard and Certification Scheme. *The Climate Bonds*. URL: <https://www.climatebonds.net/certification>

великих, незайманих та екологічно значущих до ділянок та фрагментованих лісів, що унеможливує подальше їхнє використання та сприйняття в якості лісу. Це пов'язано з тим, що власники, які змінюють один одного, прагнуть до більшої фінансової вигоди. Така зміна цільового призначення відображає фундаментальну суперечність між комерційною моделлю та постійними цілями щодо збереження лісу. Враховуючи, що на створення лісу йде багато часу (цілі покоління), без ефективної моделі охорони лісів упускається можливість забезпечити їхню схоронність. І такою моделлю, як засвідчує вищенаведений матеріал, є національні лісові фонди.

Для того, щоб національні лісові фонди не стали черговою корупційною схемою з відмивання державних коштів, необхідно підвищувати їхню транспарентність. Аналіз закордонного законодавства, яке регулює взаємовідносини з національними лісовими фондами дає можливість запропонувати такі три основні способи підвищення їх підзвітності та прозорості: 1) залучення до управління фондом неурядових організацій; 2) вимога річних планів від керуючих фондами щодо того, як кошти можуть бути витрачені; 3) вимога регулярних незалежних аудиторських перевірок фонду.

Окрім того, для збереження та збільшення стійкого біологічно різноманітного лісового покриття у всьому світі взагалі та в Україні – зокрема необхідно:

– стимулювати споживання товарів, які включають із ланцюгів поставок вирубку лісів.

Наприклад, провідна світова хімічна компанія BASF закуповує низку відновлюваних сировинних матеріалів, включаючи олії та жири (пальмову, соєву, кокосову, касторову), зерно, цукор та деревину для використання як сировину для різних продуктів тільки у тих постачальників, які довели, що вони не беруть участь у незаконних вирубках лісів. Для цього BASF виконує такі дії для пошуку відповідальних постачальників: 1) співробітництво та партнерство з постачальниками для максимального підвищення їх стійкості шляхом оцінки поточних та потенційних ризиків невідповідності відновлюваної сировини; 2) використання відповідного моніторингу; 3) впровадження програми розгляду випадків недотримання умов шляхом загальнодоступних механізмів розгляду скарг; 4) розробка та впровадження стійких стратегій пошуку сировини; 5) прагнення до належної публічної прозорості та відстежуваності у ланцюгах поставок; 6) підтримка відповідних схем сертифікації шляхом включення їх у конкретні стратегії пошуку постачальників та виступаючи за подальший розвиток та стандартизацію таких схем¹;

– зміцнювати міжнародне співробітництво з метою протидії знелісненню та деградації лісів, а також заохочувати відновлення лісів. Наприклад, Зелений кліматичний фонд ООН – найважливіший елемент історичної Паризької угоди – є найбільшим у світі кліматичним фондом, уповноваженим

¹ Forest protection. BASF. URL: <https://www.basf.com/global/en/who-we-are/sustainability/we-produce-safely-and-efficiently/environmental-protection/resources-and-ecosystems/forest-protection.html>

підтримувати країни, що розвиваються, у підвищенні та реалізації їх амбіцій на основі визначених на національному рівні вкладів у напрямку шляхів зниження викидів та стійкості до зміни клімату¹. Так, зазначений фонд є партнером при кооперації зусиль зі скорочення викидів внаслідок знеліснення та деградації лісів у країнах, що розвиваються (REDD+)². У 2017 р. Зелений кліматичний фонд оголосив, що виділив 500 млн доларів США на допомогу у збереженні лісів та мангрових чагарників, що є переконливим визнанням ролі природи у вирішенні проблеми зміни клімату. Це велика справа, тому що це потужний сигнал для країн, що розвиваються про те, що збереження лісів у стійкому стані може принести значну фінансову вигоду³;

– здійснювати перерозподіл фінансування на підтримку більш стійких методів землекористування. Наприклад, у Китаї існують програми охорони природних лісів. Одним із механізмів охорони природних лісів є обмеження на вирубку лісу (в основному на дрова), які варіюються залежно від форми власності на ліс. У тих випадках, коли ліс перебуває в колективній власності, права та обмеження є найбільш невизначеними. І навпа-

¹ Green Climate Fund: About Us. *Green Climate Fund*. URL: <https://www.greenclimate.fund/about>

² United Nations Framework Convention on Climate Change: About Us. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. URL: <https://redd.unfccc.int/>

³ Bruno Vander Velde. New Climate Funding Includes \$500 Million To Protect Forests. *Ecosystem marketplace*. URL: <https://www.ecosystemmarketplace.com/articles/new-climate-funding-includes-500-million-protect-forests/>

ки, там, де є ділянки у приватній власності, обмеження є жорсткішими. Уточнимо, що як приклад, у селищі Байма, домогосподарства покладаються виключно на дрова для опалення та приготування їжі, і немає жодних планів використати будь-яких інших джерел енергії. Тим не менш, коли були введені обмеження, селище надало домогосподарствам субсидії, щоб стимулювати використання нових, ефективніших печей. Крім того, домашні господарства стали збирати дрова з невеликих дерев та кущів¹;

– підтримувати доступність та якість інформації про ліси та ланцюги поставок товарів, доступ до цієї інформації, а також заохочувати дослідження та інновації. Наприклад, Таня М. Хейс досліджувала питання – чи ефективні парки для збереження лісів? У цьому дослідженні були вивчені дані щодо 163 лісів у 13 країнах, з метою визначення необхідності законодавчо встановлених територій, що охороняються, для збереження лісів та альтернативних умов та інститутів, які можуть зберігати ліси. Результати показали відсутність статистично значимих відмінностей у стані лісів між лісами, що охороняються законом, та лісами, керованими користувачами, які встановлюють та визнають правила ведення лісового господарства. Крім того, на територіях, які не охороняються законом, існує більш високий рівень густоти рослинності та значно більше правил ведення лісового

¹ Sylvie Démurger, Martin Fournier and Guozhen Shen, «Forest Protection Policies, *China Perspectives*, 59, 2005, URL: <http://journals.openedition.org/chinaperspectives/481>

господарства. Відсутність правил в територіях, що охороняються, передбачає, що парки можуть не бути оптимальною структурою управління для сприяння збереженню природи на місцевому рівні¹.

Отже, проблема охорони лісів є глобальною. Україні слід перейняти досвід зарубіжних країн в аспекті запровадження нових інструментів 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, в тому числі – створення національного лісового фонду. Однак з огляду на критичний показник корупції в країні, реалізувати зазначене слід з особливою обережністю.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

1) знеліснення та деградація лісів негативно позначаються на багатьох глобальних цілях, досягнення яких активно декларується у різних сферах міжнародних та національних політик, у тому числі таких як захист біорізноманіття, протидія кліматичним катастрофам, охорона та захист прав людини, забезпечення миру та безпеки, впровадження належного управління та утвердження верховенства закону. Світова спільнота розуміє, що необхідні суттєві дії щодо ефективної охорони лісів, адже стан навколишнього природного середовища з кожним роком погіршується незалежно від масштабів країни та її соціально-економічних

¹ Tanya M. Hayes. Parks, People, and Forest Protection: An Institutional Assessment of the Effectiveness of Protected Areas. *World Development*. Volume 34, Issue 12, 2006, Pages 2064–2075.

показників. Це глобальна проблема, в контексті якої основне питання звучить так: яким чином попередити знищення лісів і лісових масивів та як забезпечити перехід до зведеного до мінімуму використання лісових ресурсів без шкоди довкіллю?;

2) провідні країни світу не використовують словосполучення «лісовий фонд» у тому розумінні, яке закладено нормами Лісового Кодексу України, вбачаючи об'єктом адміністративно-правової охорони ліс або лісові ресурси;

3) з огляду на достатньо розкрити проблематику зарубіжного досвіду охорони лісу та лісових ресурсів вітчизняними вченими, здійснено аналіз зарубіжного досвіду охорони лісового фонду на предмет можливості його використання в Україні з акцентом на фінансовому аспекті, тобто пошуку шляхів поліпшення фінансування стійкого лісового господарства в Україні. У ході аналізу виявлено таке:

– одним з провідних інструментів надходження інвестицій у стійке лісокористування є діяльність спеціалізованих фондів, створених спеціально для підтримки управління лісовим господарством, які часто називають «національними лісовими фондами». Останні два десятиліття спостерігається збільшення кількості національних фондів, створених на основі законодавчих норм у країнах Африки, Азії, Тихого океану, Східної Європи та колишнього Радянського Союзу;

– актуалізація розгляду зарубіжного досвіду функціонування національних лісових фондів обумовлена декількома аспектами. По-перше, ліси,

які перебувають у приватній власності, часто проходять передбачуваний шлях від великих, незайманих та екологічно значущих до ділянок та фрагментованих лісів, що унеможливорює подальше їхнє використання та сприйняття в якості лісу. Це пов'язано з тим, що власники, які змінюють один одного, прагнуть до більшої фінансової вигоди. Така зміна цільового призначення відображає фундаментальну суперечність між комерційною моделлю та постійними цілями щодо збереження лісу. Враховуючи, що на створення лісу йде багато часу (цілі покоління), без ефективної моделі охорони лісів упускається можливість забезпечити їхню схоронність. І такою моделлю є національні лісові фонди. По-друге, наразі в Україні існує необхідність оптимізації лісоохоронного законодавства, що вимагає не тільки нормативного врегулювання окремих проблемних питань та удосконалення конкретних дій публічної адміністрації, а й запровадження нових інструментів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні, в тому числі – створення національного лісового фонду;

– «національний лісовий фонд» не відноситься до конкретної моделі, а натомість описує сукупність підходів до забезпечення належного фінансування стійкого лісового господарства. Як правило, це або окремий рахунок, або зареєстрована юридична особа, основним видом діяльності якої є здійснення фінансових операцій на чітко визначені потреби лісового сектору. Їх розрізняють за діапазоном підтримуваної ними діяльності, де цілі формуються як прості, так і складні. За загальним

правилом вони фінансуються за «класичними» джерелами, тобто доходи від експлуатації лісу, що призначені для реінвестування в лісове господарство. Однак у різних національних законах можна знайти й інші потенційні джерела фінансування (наприклад, «платить забруднювач» або «платить одержувач»);

– національні лісові фонди не слід ототожнювати з «екологічними фондами» або «цільовими фондами охорони природи», хоч останні й вирішують низку проблем, пов'язаних із окремими аспектами забезпечення схоронності лісів. Хоча їх акцент робиться на лісах як на постачальниках екологічних послуг або як на середовищах біорізноманіття, однак не на повному спектрі питань, пов'язаних зі стійким лісокористуванням;

4) для збереження та збільшення стійкого біологічно різноманітного лісового покриву у всьому світі взагалі та в Україні – зокрема необхідно:

– стимулювати споживання товарів, які включають із ланцюгів поставок вирубки лісів;

– зміцнювати міжнародне співробітництво з метою протидії знелісненню та деградації лісів, а також заохочувати відновлення лісів;

– здійснювати перерозподіл фінансування на підтримку більш стійких методів землекористування;

– підтримувати доступність та якість інформації про ліси та ланцюги поставок товарів, доступ до цієї інформації, а також заохочувати дослідження та інновації.

Отже, проведений аналіз репрезентує факт констатації, що проблема охорони лісів є глобальною.

Україні слід перейняти досвід зарубіжних країн в аспекті запровадження нових інструментів 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, в тому числі – створення національного лісового фонду. Це має бути юридична особа публічного права, що співпрацює з Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України на основі затвердженого положення про забезпечення постійної взаємодії між ними, фінансуватись за рахунок бюджетних коштів, цільових коштів (отриманих від реалізації лісгосподарської діяльності, стягнень за порушення лісового законодавства), а також донорських, благодійних внесків та інших фінансових інструментів. Місією діяльності Національного лісового фонду України має бути забезпечення схоронності усіх лісів на території України, а принципами його організації та діяльності – принцип транспарентності, принцип відкритості, принцип підконтрольності державі, принцип підзвітності суспільству.

Однак, для того, щоб Національний лісовий фонд України не став черговою корупційною схемою з відмивання державних коштів, необхідно:

1) забезпечити залучення до управління фондом неурядових організацій;

2) встановити вимогу публічного оприлюднення річних планів від керуючих фондом щодо того, як кошти можуть бути витрачені;

3) встановити вимогу щодо регулярних незалежних аудиторських перевірок фонду.

3.2. Розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно- правового механізму охорони лісового фонду в Україні

Як влучно зазначає Х. Юшкевич¹, акцентуючи увагу на вдосконаленні законодавства, насамперед слід вказати про зміст цього поняття, що включає низку ознак, серед яких: правотворчість як одна з форм реалізації зовнішньої та внутрішньої екологічної функції держави; специфічна діяльність органів держави щодо зміни вітчизняних правових норм задля фактичної реалізації взятих Україною міжнародних зобов'язань; процес встановлення відповідності вітчизняних норм нормам міжнародного права та права Європейського Союзу. У зв'язку з цим слід погодитись із О. Шомпол, що вдосконалення вітчизняного законодавства є необхідним і обов'язковим елементом механізму правового забезпечення екологічної безпеки в цілому, як на національному, так і на міжнародному рівнях², тоді як стан відповідних міжнародних зобов'язань України знаходиться ще на етапі базових «рамкових нормативних актів», більшість з яких прийняті із значним запізненням, що зумовлює подальше відставання розвитку цього сектору³.

¹ Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Запорізь. нац. ун-т, 2019. 246 с.

² Шомпол О. Вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контексті міжнародно-правових зобов'язань: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 20 с.

³ Краснова Ю. Право екологічної безпеки: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2018. 32 с.

Актуальними проблемами лісового господарства України, які наразі потребують вирішення є такі: 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 їхнього виконання; високий рівень корупції та незаконної діяльності в лісах; дисбаланс фінансового забезпечення лісгосподарської діяльності, відсутності належного фінансування заходів з ведення лісового господарства та дефіцит відповідних фахівців у галузі; погіршенні санітарного стану лісів; застаріла інформація щодо лісів та лісового господарства 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, в тому числі на землях приватної власності; відсутність прозорого механізму продажу деревини; незаконні рубки та обіг незаконно добутої деревини; низька довіра до лісівника у суспільстві; низька відвідуваність лісів громадянами для рекреаційних цілей; недостатній рівень рекреаційної та екоосвітньої інфраструктури в лісах – місцях масового відпочинку населення¹.

¹ Державна стратегія управління лісами України до 2035 року: проєкт до обговорення. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20\(1\).docx](https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20(1).docx)

Нагадаємо, що з метою вирішення зазначених проблем, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України підготувало проєкт Державної стратегії управління лісами України до 2035 р. У плані реалізації цієї стратегії має бути визначено систему заходів, які забезпечать досягнення її цілей та планів, у тому числі щодо: 1) зміни моделі та механізмів державного управління в сфері лісового господарства; 2) зміни правил здійснення лісогосподарських заходів, спрямування на наближені до природи методи лісництва та несущільні види рубок; 3) впровадження нової системи організації охорони і захисту лісів, попередження незаконних рубок та обігу незаконно заготовленої деревини; 4) розроблення комплексу заходів щодо запобігання збуту нелегально заготовленої деревини; 5) удосконалення існуючої системи охорони лісів від пожеж; 6) охорони ґрунтів та вод, збереження видів та біорізноманіття та інших¹.

Серед всього масиву оптимізаційних змін, досить важко виділити ті, що можуть стосуватись удосконалення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні, адже інтенсивна експлуатація лісових ресурсів шляхом заготівлі деревини з метою одержання доходу натепер є основним пріоритетом у веденні лісового госпо-

¹ Державна стратегія управління лісами України до 2035 року: проєкт до обговорення. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20\(1\).docx](https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20(1).docx)

дарства. Інші складові державної лісової політики (лісорозведення, лісовідновлення, збереження біорізноманіття, охорона та захист лісів) майже не реалізуються, є другорядними¹.

Тобто розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні, в першу чергу, має спиратись на розроблення та реалізацію нормативно-правового акту, основне призначення якого полягає у визначенні заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні. Прийнятніше такий акт розробити у вигляді концепції, що буде інструментом державної лісової політики України.

Як приклад, зазначений нормативно-правовий акт може мати назву «Концепція забезпечення схоронності лісового фонду в Україні», розробником якої має бути Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (за активної участі Державного агентства лісових ресурсів України), а відповідальним суб'єктом за її схвалення – Кабінет Міністрів України.

Ця Концепція має визначити практичні кроки, яких необхідно вжити протягом визначеного періоду (наприклад до 2030 р.) для забезпечення розвитку виробництва та належної охорони лісів.

Зокрема доцільним при її розробці взяти до уваги результати аналізу зарубіжного досвіду охорони лісів, які свідчать, що для збереження та

¹ Заїчко О. Запобігання незаконній порубці або незаконному перевезенню, зберіганню, збуту лісу: монографія. Харків: Право, 2019. 192 с.

збільшення стійкого біологічно різноманітного лісового покриву у всьому світі взагалі та в Україні – зокрема необхідно: 1) стимулювати споживання товарів, які виключають із ланцюгів поставок вирубку лісів; 2) зміцнювати міжнародне співробітництво з метою протидії знелісненню та деградації лісів, а також заохочувати відновлення лісів; 3) здійснювати перерозподіл фінансування на підтримку більш стійких методів землекористування; 4) підтримувати доступність та якість інформації про ліси та ланцюги поставок товарів, доступ до цієї інформації, а також заохочувати дослідження та інновації.

Основне, що має вирішити ця Концепція – це посилити інфраструктурне, кадрове, територіальне, матеріально-технічне та кваліфікаційне забезпечення суб'єктів адміністративно-правової охорони лісів, а також переорієнтувати комплекс лісогосподарських робіт на нові мотиваційні вектори.

Справа в тому, що за результатами аудиту ефективності використання бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді та розпорядження об'єктами державної власності, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів, незабезпечення Державним агентством лісових ресурсів на належному рівні функціонування лісової охорони призвело до незаконних рубок дерев та, як наслідок, збитків державі на суму майже 1 млрд грн. У періоді, що підлягав дослідженню, надалі тривала практика вирубування цілих лісових масивів невстановле-

ними особами, збитки від діяльності яких склали 0,8 млрд грн. Така ситуація спричинена низкою факторів, які не сприяли ефективному захисту лісових ресурсів Державним агентством лісових ресурсів, а саме: відсутністю належної кількості працівників державної лісової охорони, матеріально-технічної бази; незапровадженням супутникової системи моніторингу стану довкілля, на яку Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України витратило близько 50 млн грн; неналежним фінансуванням заходів із захисту та охорони лісів тощо. На сьогодні контроль за лісовими ресурсами зведений до фіксації лісовою охороною фактів незаконних рубок, водночас основною їхньою метою має бути попередження здійснення таких заходів. Все це вимагає розробки та впровадження механізмів щодо покращення функціонування лісової охорони, перегляду нормативів її чисельності та забезпечення модернізації засобів праці¹.

Однак, допоки зазначена концепція чи інший спеціалізований нормативно-правовий акт в досліджуваній сфері є відсутнім, необхідно зосередити увагу на можливості розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду

¹ Звіт «Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді та розпорядження об'єктами державної власності, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів». Київ, 2016. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750220/Zvit_22-1.pdf?subportal=main

в Україні у тому вигляді, в якому воно на сьогодні вже сформовано.

На наш погляд, у цьому контексті необхідно звернути увагу на такі проблемні питання як: проведення національної інвентаризації лісів в Україні; доцільність запровадження додаткових правових механізмів позбавлення права користуватись лісами за скоєння порушень лісового законодавства; необхідність забезпечення адміністративно-правової охорони самосійних лісів; доцільності посилення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері лісового господарства України (збільшення розміру адміністративних стягнень) та створення правових й організаційних засад функціонування такого інструменту забезпечення схоронності лісових територій України як Національний лісовий фонд України.

Так зокрема проведення національної інвентаризації лісів в Україні дозволить забезпечити органи державної влади та суспільства в отриманні статистично обґрунтованої інформації про кількісні та якісні показники стану та динаміки лісів в державі, їх ресурсного потенціалу для потреб державного управління, стратегічного планування ведення лісового господарства, державного лісового кадастру, моніторингу довкілля, міжнародної звітності про ліси¹.

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів» (реєстраційний № 2379). *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?pid=&pf3511=67287&pf35401=508812>

Зазначимо, що у відповідності до ст. 55-1 Лісового кодексу України національна інвентаризація лісів визначається як «система вибірково-статистичних обстежень лісового фонду України, спрямована на отримання обґрунтованої інформації щодо лісів...». Однак недоліком цього визначення є те, що з його змісту не зрозуміло, яка конкретно «інформація щодо лісів» повинна бути отримана під час проведення національної інвентаризації лісів. Такий підхід не враховує того, така інформація про лиси як «визначення природного і вікового складу деревостанів, їх стану, якісних і кількісних характеристик лісових ресурсів» на підставі чинної редакції ч. 3 ст. 46 Лісового кодексу України отримується при проведенні інвентаризації лісового фонду України як складового елементу лісовпорядкування. Відповідні положення знайшли своє практичне застосування. Відповідно, ст. 55-1 Лісового кодексу України слід чітко визначити, яка саме інформація щодо лісів отримується при національній інвентаризації лісів, і як її проведення співвідноситься з отриманням інформації щодо лісів при проведенні лісовпорядкування на підставі ст. 46 Лісового кодексу України¹.

Крім цього, у ст. 55-1 Лісового кодексу України було б доцільним визначитися щодо періодичності

¹ Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів» (реєстраційний № 2379). *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67287&pf35401=526901>

проведення національної інвентаризації лісів¹, адже положення щодо національної інвентаризації лісів є нормами постійної дії, відтак можна зробити висновок, що національна інвентаризація лісів – це елемент державного контролю².

Отже, необхідним є внесення змін до ч. 1 ст. 55-1 Лісового кодексу України, як приклад, у такій редакції:

«Стаття 55-1. Національна інвентаризація лісів

Національна інвентаризація лісів – система початкових та повторних вибірково-статистичних обстежень лісового фонду України, спрямована на отримання статистично обґрунтованої узагальненої інформації про кількісні та якісні показники стану та динаміки кожної лісової ділянки, комплексу оцінку ведення лісового господарства для потреб планування, зокрема стратегічного, ведення лісового господарства, державного лісового кадастру, моніторингу лісів».

Окрім нормативного аспекту у зазначеному питанні слід звернути увагу й на практичний, адже в умовах тотальної корупції механізм обліку лісів зарекомендував себе як малоефективний та необ'єктивний спосіб визначення достовірних да-

¹ Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів» (реєстр. № 2379 від 05.11.2019 р.) *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67287&pf35401=512155>

² Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів» (реєстраційний № 2379). *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67287&pf35401=526901>

них щодо якісних та кількісних показників стану лісів та лісових ресурсів¹. Знову ж таки, це стосується матеріально-ресурсного забезпечення суб'єктів проведення національної інвентаризації лісів. Тому актуальним є необхідність впровадження механізмів щодо ефективного, цільового та раціонального використання бюджетних коштів з одного боку, та збільшення обсягів фінансування діяльності Державного агентства лісових ресурсів України – з іншого.

Доречним також слід вважати запровадження додаткових правових механізмів позбавлення права користуватись лісами за скоєння порушень лісового законодавства. Зазначене можна реалізувати шляхом доповнення ч. 1 ст. 22 Лісового кодексу України. Однак тут є деякі особливості, зокрема суб'єктами права постійного користування лісами в Україні є юридичні особи державної чи комунальної власності, які не можуть скоїти адміністративного чи кримінального правопорушення. Суб'єктами, які можуть скоїти адміністративне чи кримінальне правопорушення, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України є фізичні особи (ст. 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення; ст. 18 Кримінального кодексу України)².

¹ Інвентаризація лісів: новий погляд на старі проблеми. *Економічна правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/08/4/663663/>

² Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України». *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71393&pf35401=545932>

Тобто для того, щоб була можливість запровадження додаткових правових механізмів позбавлення права користуватись лісами за скоєння порушень лісового законодавства ч. 1 ст. 22 Лісового кодексу України має бути доповнена п. 4 такого змісту:

«4) скоєння адміністративного чи кримінального правопорушення лісового законодавства посадовими особами суб'єктів права постійного користування лісами в Україні».

Не менш актуальною є проблема забезпечення адміністративно-правової охорони самосійних лісів. Задля цього необхідним є встановлення правових та організаційних засад їхньої ідентифікації та збереження.

Як приклад, проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів» № 5650 від 11.06.2021 р. передбачає: 1) визначення механізму збереження самосійних лісів з подальшим веденням лісового господарства на цих територіях; 2) встановлення заборони на розорювання пасовищ і сіножатей на період до 01.01.2025 р.; 3) проведення інвентаризації відмінних від ріллі ділянок, які були передані з державною в комунальну власність з метою виявлення природоохоронних ділянок та вжиття заходів для їх збереження; 4) спрощення процедури ведення лісового господарства для постійних лісокористувачів та власників лісів на площі менше 100 га; 5) надання Кабінету Міністрів України права погоджувати зміну цільового призначення лісів на землях всіх категорій, права надавати в постійне користування ліси державної форми власності для ведення лісового господарства; 6) вве-

дення заборони на використання інвазійних видів дерев при лісорозведенні; 7) спрощення процедури лісорозведення; 8) спрощення процедури переведення в землі лісогосподарського призначення земель приватної власності при наявності бажання власника; 9) підтвердження права власності на ліси для державних та комунальних лісогосподарських підприємств на основі планово-картографічних матеріалів лісовпорядкування; 10) запровадження механізму викупу державою земельних ділянок для збереження територій природно-заповідного фонду та ведення лісового господарства¹.

Головне управління², розглянувши проект висловлює щодо його змісту такі зауваження: 1) термінологічний апарат проекту вимагає доопрацювання; 2) наявність юридично некоректних пропонованих змін; 3) у концептуальному плані існує необхідність узгодження положень проекту із чинною моделлю поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням тощо.

На нашу думку, проблема забезпечення адміністративно-правової охорони самосійних лісів має бути вирішена шляхом, по-перше, запровадження механізму їхнього обліку; по-друге, оскільки такі

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів». *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72200&pf35401=549256>

² Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів». *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72200&pf35401=550697>

землі є землями сільськогосподарського призначення, необхідно встановити спеціальний режим їхнього використання (у разі неможливості зміни його цільового призначення).

Тому ми підтримуємо позицію експертів Української природоохоронної групи відносно того, що першочергові кроки з боку Уряду та законодавців щодо забезпечення охорони самосійних лісів є такими: 1) запровадження в законодавство терміну «самосійний ліс». Як орієнтир можна взяти визначення Продовольчої та аграрної програми ООН: «земельні ділянки площею більше 0,5 га, вкриті деревною рослинністю висотою більше 5 метрів з повнотою більше 10 %, або вкриті деревною рослинністю, яка здатна досягти таких показників у майбутньому»¹ або «земельна ділянка будь-якої категорії земель площею більше 0,5 га вкрита лісовою рослинністю і заліснення якої пройшло (відбулося) природним шляхом»²; 2) внесення змін до земельного законодавства щодо ідентифікації таких ділянок під час проведення інвентаризації та підготовки до продажу державних та комунальних сільськогосподарських підприємств; 3) звільнення від відшкодування втрат сільського господарства при зміні цільового призначення земельних ділянок на землі лісогосподарського призначення; 4) обмеження продажу самозаліснених земель у

¹ Гриник Є., Василюк О. Самосійні ліси, або простий шлях збільшити кількість лісів України. *UNCG*. URL: <https://uncg.org.ua/samosijni-lisy/>

² Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів». *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?pid=&pf3511=72200&pf35401=549183>

державній та комунальній власності, передача їх у користування державним та комунальним лісогосподарським підприємствам; 5) фінансування розробки проєктів землеустрою для зміни цільового призначення на землі лісогосподарського призначення коштами екофондів; 6) розробка спрощеної процедури ведення лісового господарства для приватних власників самозаліснених земель; 7) скасування земельного податку для власників самозаліснених земель у випадку ведення ними лісового господарства¹.

Як бачимо, це питання потребує комплексного вирішення, зокрема шляхом внесення змін та доповнень до Лісового кодексу України, Земельного кодексу України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про землеустрій», «Про державний земельний кадастр», а також інших нормативно-правових актів, суміжних до зазначеної сфери.

Щодо необхідності посилення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері лісового господарства України (збільшення розміру адміністративних стягнень), слід уточнити, що розмір більшості санкцій норм, які містяться у Главі 7 Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення («Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»), не відповідає вимогам сучасності та не може виконувати карну функцію адміністративної відповідальності через занадто малий

¹ Гриник Є., Василюк О. Самосійні ліси, або простий шлях збільшити кількість лісів України. *UNCG*. URL: <https://uncg.org.ua/samosijni-lisy/>

розмір. Як приклад, ст. 76 «Знищення корисної для лісу фауни» Кодексу України про адміністративні правопорушення не змінювалась з 1997 р. та передбачає накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹.

При розмірі штрафу необхідно орієнтуватись на принцип співмірності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення².

Нагадаємо, що у проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій» № 3526 від 22.05.2020 р. пропонувалось внести зміни до окремих статей Кодексу України про адміністративні правопорушення та встановити адміністративну відповідальність за окремі склади правопорушень в досліджуваній сфері.

У Висновку Головного управління щодо зазначеного проєкту містились зауваження у більшій

¹ Висновок на проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» № 1149 від 29.08.2019 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66435&pf35401=506361>

² Висновок на проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення відповідальності за засмічення лісових насаджень» № 3465 від 12.05.2020. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68809&pf35401=531923>

мірі щодо відсутності доцільності встановлення адміністративної відповідальності за окремі склади правопорушень в досліджуваній сфері, а також за несистемне вивчення питання, адже не зазнали змін і стягнення суміжні склади правопорушень.

Окремо відзначимо, що аналіз змін, які вносились до Кодексу України про адміністративні правопорушення останнім часом, виявляє тенденцію до фрагментарного удосконалення. Тому доцільніше здійснювати уніфікацію вже визначених складів правопорушень, а також систематизувати пропонувані зміни з суміжними складами правопорушень.

Оскільки визначення змін і доповнень за суміжні склади правопорушень виходить за межі нашого дослідження, беручи за основу та доопрацювавши окремі положення зазначеного вище проєкту, вважаємо за необхідне при розробці відповідного проєкту внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині посилення адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства (збільшення розміру адміністративних стягнень) змінити санкції окремих статей на: 1) ст. 49 – «від трьох до семи» замінити на «від ста до ста п'ятдесяти»; «від п'яти до восьми» замінити на «від двохсот п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти»; 2) ст. 63 – «від п'яти до десяти» замінити на «від сімдесяти до ста»; «від дев'яти до вісімнадцяти» замінити на «від ста до двохсот»; 3) ст. 64 – «від шести до чотирнадцяти» замінити на «від тридцяти до п'ятдесяти»; «від десяти до шістнадцяти» замінити на «від п'ятдесяти до ста»; 4) ст. 65 – «від тридцяти

до шістдесяти» замінити на «від сімдесяти до ста»; «від ста п'ятдесяти до трьохсот» замінити на «від двохсот п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти»; «від шістдесяти до дев'яноста» замінити на «від ста до двохсот»; «від шестисот до дев'ятисот» замінити на «від тисячі п'ятисот до трьох тисяч»; 5) ст. 65-1 – «від тридцяти до сорока п'яти» замінити на «від сімдесяти до ста»; «від шістдесяти до дев'яноста» замінити на «від ста до двохсот»; 6) ст. 66 – «від трьох до шести» замінити на «від десяти до тридцяти»; «від семи до десяти» замінити на «від тридцяти до сімдесяти»; 7) ст. 67 – «від одного до трьох» замінити на «від п'ятнадцяти до сорока п'яти»; «від трьох до семи» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 8) ст. 68 – «від п'ятдесяти до ста» замінити на «від семисот до тисячі»; «від ста до двохсот» замінити на «від тисячі п'ятисот до трьох тисяч»; 9) ст. 69 – «від одного до трьох» замінити на «від п'ятнадцяти до сорока п'яти»; «від трьох до семи» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 10) ст. 70 – «від одного до трьох» замінити на «від п'ятнадцяти до сорока п'яти»; «від трьох до семи» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 11) ст. 71 – «від п'ятнадцяти до тридцяти п'яти» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 12) ст. 72 – «від тридцяти до дев'яноста» замінити на «від п'ятдесяти до ста»; «від ста п'ятдесяти до двохсот п'ятдесяти» замінити на «від двохсот п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти»; 13) ст. 73 – «від двадцяти п'яти до п'ятдесяти» замінити на «від п'ятдесяти до ста»; «від п'ятдесяти до ста» замінити на «від ста до двохсот»; 14) ст. 74 – «від одного до трьох» замінити на «від сорока п'яти до ста»; «від трьох

до семи» замінити на «від ста до двохсот»; 15) ст. 75 – «від одного до трьох» замінити на «від п'ятнадцяти до сорока п'яти»; «від трьох до семи» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 16) ст. 76 – «від одного до трьох» замінити на «від ста до ста п'ятдесяти»; «від трьох до семи» замінити на «від двохсот п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти»; 17) ст. 188-5 – «від дев'яти до п'ятнадцяти» замінити на «від п'ятдесяти до ста»; «від п'ятнадцяти до сорока п'яти» замінити на «від ста до двохсот».

Щодо перейняття досвіду зарубіжних країн в аспекті створення національного лісового фонду, уточнимо, що задля цього необхідно розробити та прийняти Закон України «Про Національний лісовий фонд України», норми якого встановлять правові та організаційні засади функціонування такого інструменту 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.

Усе вищевикладене дозволяє зауважити, що:

1) розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні, в першу чергу, має спиратись на розроблення та реалізацію нормативно-правового акту, основне призначення якого полягає у визначенні заходів забезпечення схоронності лісового фонду в Україні. Прийнятніше такий акт розробити у вигляді концепції, що буде інструментом державної лісової політики України. Як приклад, зазначений нормативно-правовий акт може мати назву «Концепція

забезпечення схоронності лісового фонду в Україні», розробником якої має бути Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (за активної участі Державного агентства лісових ресурсів України), а відповідальним суб'єктом за її схвалення – Кабінет Міністрів України. Ця Концепція має визначити практичні кроки, яких необхідно вжити протягом визначеного періоду (наприклад до 2030 р.) для забезпечення розвитку виробництва та належної охорони лісів. Основне, що має вирішити ця Концепція – це посилити інфраструктурне, кадрове, територіальне, матеріально-технічне та кваліфікаційне забезпечення суб'єктів адміністративно-правової охорони лісів, а також переорієнтувати комплекс лісогосподарських робіт на нові мотиваційні вектори;

2) доки така концепція чи інший спеціалізований нормативно-правовий акт в досліджуваній сфері є відсутнім, необхідно вирішити такі проблемні питання як:

– проведення національної інвентаризації лісів в Україні – з одного боку актуальним є впровадження механізмів щодо ефективного, цільового та раціонального використання бюджетних коштів та збільшення обсягів фінансування діяльності Державного агентства лісових ресурсів України, а з другого – внесення змін до ч. 1 ст. 55-1 Лісового Кодексу України, як приклад, у такій редакції:

«Стаття 55-1. Національна інвентаризація лісів

Національна інвентаризація лісів – система початкових та повторних вибірково-статистичних обстежень лісового фонду України, спрямована на отримання статистично обґрунтованої узагальне-

ної інформації про кількісні та якісні показники стану та динаміки кожної лісової ділянки, комплексну оцінку ведення лісового господарства для потреб планування, зокрема стратегічного, ведення лісового господарства, державного лісового кадастру, моніторингу лісів»;

– доцільність запровадження додаткових правових механізмів позбавлення права користуватись лісами за скоєння порушень лісового законодавства – необхідним є доповнення ч. 1 ст. 22 Лісового кодексу України п. 4 такого змісту:

«4) скоєння адміністративного чи кримінального правопорушення лісового законодавства посадовими особами суб'єктів права постійного користування лісами в Україні»;

– необхідність забезпечення адміністративно-правової охорони самосійних лісів – встановлення правових та організаційних засад ідентифікації та збереження лісів України шляхом, по-перше, запровадження механізму їхнього обліку; по-друге, оскільки такі землі є землями сільськогосподарського призначення, необхідно встановити спеціальний режим їхнього використання (у разі неможливості зміни його цільового призначення). Це питання потребує комплексного вирішення, зокрема шляхом внесення змін та доповнень до Лісового кодексу України, Земельного кодексу України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про землеустрій», «Про державний земельний кадастр», а також інших нормативно-правових актів, суміжних до зазначеної сфери;

– доцільності посилення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері лісового господарства України (збільшення розміру адміністративних стягнень) – при розробці відповідного проєкту внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині посилення адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства необхідно змінити санкції окремих статей на: 1) ст. 49 – «від трьох до семи» замінити на «від ста до ста п'ятдесяти»; «від п'яти до восьми» замінити на «від двохсот п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти»; 2) ст. 63 – «від п'яти до десяти» замінити на «від сімдесяти до ста»; «від дев'яти до вісімнадцяти» замінити на «від ста до двохсот»; 3) ст. 64 – «від шести до чотирнадцяти» замінити на «від тридцяти до п'ятдесяти»; «від десяти до шістнадцяти» замінити на «від п'ятдесяти до ста»; 4) ст. 65 – «від тридцяти до шістдесяти» замінити на «від сімдесяти до ста»; «від ста п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти»; «від шістдесяти до дев'яноста» замінити на «від ста до двохсот»; «від шестисот до дев'ятисот» замінити на «від тисячі п'ятисот до трьох тисяч»; 5) ст. 65-1 – «від тридцяти до сорока п'яти» замінити на «від сімдесяти до ста»; «від шістдесяти до дев'яноста» замінити на «від ста до двохсот»; 6) ст. 66 – «від трьох до шести» замінити на «від десяти до тридцяти»; «від семи до десяти» замінити на «від тридцяти до сімдесяти»; 7) ст. 67 – «від одного до трьох» замінити на «від п'ятнадцяти до сорока п'яти»; «від трьох до семи» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 8) ст. 68 – «від

п'ятдесяти до ста» замінити на «від семисот до тисячі»; «від ста до двохсот» замінити на «від тисячі п'ятисот до трьох тисяч»; 9) ст. 69 – «від одного до трьох» замінити на «від п'ятнадцяти до сорока п'яти»; «від трьох до семи» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 10) ст. 70 – «від одного до трьох» замінити на «від п'ятнадцяти до сорока п'яти»; «від трьох до семи» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 11) ст. 71 – «від п'ятнадцяти до тридцяти п'яти» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 12) ст. 72 – «від тридцяти до дев'яноста» замінити на «від п'ятдесяти до ста»; «від ста п'ятдесяти до двохсот п'ятдесяти» замінити на «від двохсот п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти»; 13) ст. 73 – «від двадцяти п'яти до п'ятдесяти» замінити на «від п'ятдесяти до ста»; «від п'ятдесяти до ста» замінити на «від ста до двохсот»; 14) ст. 74 – «від одного до трьох» замінити на «від сорока п'яти до ста»; «від трьох до семи» замінити на «від ста до двохсот»; 15) ст. 75 – «від одного до трьох» замінити на «від п'ятнадцяти до сорока п'яти»; «від трьох до семи» замінити на «від сорока п'яти до ста»; 16) ст. 76 – «від одного до трьох» замінити на «від ста до ста п'ятдесяти»; «від трьох до семи» замінити на «від двохсот п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти»; 17) ст. 188-5 – «від дев'яти до п'ятнадцяти» замінити на «від п'ятдесяти до ста»; «від п'ятнадцяти до сорока п'яти» замінити на «від ста до двохсот». Однак аналіз змін, які вносились до Кодексу України про адміністративні правопорушення останнім часом, виявляє тенденцію до фрагментарного удосконалення. Тому доцільніше здійснити уніфікацію визначених складів правопору-

шень, а також систематизувати пропоновані зміни з суміжними складами правопорушень;

3) задля можливості поліпшення фінансування стійкого лісового господарства в Україні необхідно розробити та прийняти Закон України «Про Національний лісовий фонд України», норми якого встановлять правові та організаційні засади функціонування такого інструменту 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.

Отже, розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні має бути забезпечений реалізацією правотворчих повноважень суб'єктів законодавчої та виконавчої влади, що наділені можливістю використання такої форми адміністративної діяльності спрямуванням у векторі двох напрямів: по-перше, виведення діяльності щодо охорони лісів із другорядних позицій державної лісової політики України до основної (шляхом розроблення та прийняття Концепції забезпечення схоронності лісового фонду в Україні); по-друге, оптимізації окремих адміністративних норм Лісового кодексу України (ч. 3 ст. 1; ч. 1 ст. 22; ч. 1 ст. 55-1), Кодексу України про адміністративні правопорушення (статті 49, 63–76, 188-5) та деяких інших нормативно-правових актів, у тому числі з ведення лісового господарства, в аспекті комплексного вирішення проблемних питань реалізації адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні.

Висновки

У монографії наведено наукові результати, що репрезентують роз'яснення наукового завдання стосовно визначення змісту та сутності адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні. Основні із них такі:

1. Доведено, що ліс є складною екологічною системою, яка під дією людського фактора (активних дій чи навпаки – їхньої відсутності) перетворюється на об'єкт задоволення культурних, економічних, оздоровчих та інших потреб суспільства. За загальним правилом, як об'єктна складова публічних правовідносин, він позначається через лісову «фондо-категорію», яка «де-юре» складається з усіх лісових територій України, які характеризуються відповідним біотопом та біоценозом для лісового покриву Землі або призначені для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів. Однак попри те, що Лісовий кодекс України містить вказівку про те, що лісовий фонд складається з усіх лісів України як типу природних комплексів (екосистема), проте уточнення, що такими є тільки ті, що мають юридичний статус лісу немає. А це означає, що необліковані та самосійні ліси згідно з положеннями лісового законодавства не входять до складу лісового фонду України, що є логічним, однак не припустимим для цивілізованої країни. Тому «де-факто» його склад формують як обліковані ліси у вигляді лісових ділянок й земельних лісових ділянок, так і не обліковані в тому числі самосійні ліси; як ті, що зазнають різнорідного втручання з боку власників

лісів, лісокористувачів та громадян, так і ті, що тривалий час забезпеченні від людського впливу.

2. Визначено нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні як основні положення адміністративного законодавства загальноправового та конкретно-правового спрямування, що визначають особливості діяльності публічної адміністрації загалом та в контексті здійснення адміністративно-правової охорони лісового фонду України зокрема, а також регламентують порядок втілення в право-реалізацію необхідних заходів щодо забезпечення його схоронності. Такі засади безпосередньо спрямовані на деталізацію та розширення конституційних вимог як щодо охорони всіх земель України, в тому числі раціонального використання природних ресурсів, якими збагачена її територія, так і охорони природи та забезпечення екологічної безпеки, що включають відповідальне ставлення кожного до лісової екосистеми.

3. Доведено, що адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні є частиною комплексного механізму публічного адміністрування у сфері лісового господарства, а тому його сутність та структура має визначатись крізь призму ознак цільових механізмів публічного адміністрування. Це взаємозалежні та взаємодоповнюючі категорії, що відіграють самостійну роль щодо теоретичного та практичного осмислення призначення цього процесу в системі врегулювання суспільних відносин досліджуваної сфери, розкриваючи його мету, завдання, функції та суб'єктів і об'єктів адміністративно-правової охорони

лісового фонду в Україні, принципи й інструменти її реалізації.

4. Визначено базовий склад публічної адміністрації адміністративно-правової охорони лісового фонду України, який об'єднує за приналежністю до функціонального чинника досліджуваних суб'єктів, у вигляді Кабінету Міністрів України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державного агентства лісових ресурсів України (у тому числі Державної лісової охорони) та Національної поліції України. Доведено, що розуміння місця та ролі цих суб'єктів у механізмі адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні забезпечується крізь призму їхньої участі у питаннях забезпечення, формування та реалізації державної лісової політики щодо охорони лісів від негативного антропогенного та природного впливу, а також адміністративної відповідальності у сфері лісового законодавства. При цьому значення має як загальне сприйняття результатів адміністративної діяльності означеної системи, так і конкретного її представника.

5. З'ясовано, що законодавче закріплення та науковий обіг категорій форм та методів адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні відсутні, що зумовило необхідність їхнього визначення крізь призму наукової доктрини – усталених теоретичних положень, які є базисними для категорій форм, методів та інструментів діяльності публічної адміністрації в Україні. Визначено, що форми та методи адміністративно-правової охорони лісового фонду в Україні є практичним проявом реалізації повноважень та функцій конкрет-

ного суб'єкта публічної адміністрації у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України. Специфіка їхнього використання детермінована сферою відповідальності представників публічної адміністрації – правотворчою, виконавчо-розпорядчою та правоохоронною сферами діяльності.

6. Визначено, що адміністративні процедури як елемент адміністративно-правової охорони лісового фонду України – це порядок здійснення конкретного заходу охоронного спрямування. В досліджуваній сфері є дві паралельні сфери функціонування адміністративних процедур – ті, що стосуються правових рамок діяльності державної лісової охорони як законодавчо встановленого порядку здійснення конкретного повноваження (наприклад, адміністративна процедура складання протоколу про адміністративні правопорушення у сфері лісового законодавства) та ті, що пов'язані з гарантуванням здійснення зобов'язань публічної адміністрації у сферах охорони лісу, охорони земель лісового фонду, контролю за охороною лісу та вирішення спорів у цій сфері. Ключовим щодо зазначеного є, по-перше, наявність окремої адміністративної процедури у межах якої приймається рішення про доцільність існування вище сформованих процедур; по-друге, сприйняття даних процедур у вигляді поетапності здійснення вже регламентованого окремого діяння, що є частиною комплексу заходів, які реалізуються у межах механізму адміністративно-правової охорони лісового фонду України.

7. Доведено, що порушення законодавства у сфері лісового господарства України є складовою

системи порушень лісового законодавства, що в окремих аспектах зачіпають основи екологічного, земельного законодавства, а також законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища, однак стосуються чітко визначених сфер відповідальності особи, зокрема порядку, умов та процедур охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів. Виявлена необхідність більш вмотивовано спонукати громадян та посадових осіб дотримуватись законодавчо встановлених правил у сфері лісового господарства України шляхом підвищення розміру адміністративного стягнення, що з поміж іншого стане приводом для підвищення якості виявлення та фіксації фактів таких правопорушень.

8. З'ясовано, що проблема охорони лісів є глобальною. Україні слід перейняти досвід зарубіжних країн в аспекті запровадження нових інструментів забезпечення схоронності лісів та лісових ресурсів, в тому числі – створення національного лісового фонду. Це має бути юридична особа публічного права, що співпрацює з Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України на основі затвердженого положення про забезпечення постійної взаємодії між ними, фінансуватись за рахунок бюджетних коштів, цільових коштів (отриманих від реалізації лісгосподарської діяльності, стягнень за порушення лісового законодавства), а також донорських, благодійних внесків та інших фінансових інструментів. Місією діяльності Національного лісового фонду України має бути забезпечення схоронності усіх лісів на території України, а принципами його організації

та діяльності – принцип транспарентності, принцип відкритості, принцип підконтрольності державі, принцип підзвітності суспільству. Однак для того, щоб Національний лісовий фонд України не став черговою корупційною схемою з відмивання державних коштів, необхідно: 1) забезпечити залучення до управління фондом неурядових організацій; 2) встановити вимогу публічного оприлюднення річних планів від керуючих фондом щодо того, як кошти можуть бути витрачені, та 3) встановити вимогу щодо регулярних незалежних аудиторських перевірок Фонду.

9. Доведено, що розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні має бути забезпечений реалізацією правотворчих повноважень суб'єктів законодавчої та виконавчої влади, що наділені можливістю використання такої форми адміністративної діяльності спрямуванням у векторі двох напрямів: по-перше, виведення діяльності щодо охорони лісів із другорядних позицій державної лісової політики України до основної (шляхом розроблення та прийняття Концепції забезпечення схоронності лісового фонду в Україні); по-друге, оптимізації окремих адміністративних норм Лісового кодексу України (ч. 3 ст. 1; ч. 1 ст. 22; ч. 1 ст. 55-1), Кодексу України про адміністративні правопорушення (статті 49, 63–76, 188-5) та деяких інших нормативно-правових актів, у тому числі з ведення лісового господарства, в аспекті комплексного вирішення проблемних питань реалізації адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду в Україні.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Доктринальні засади сучасного розвитку та реформування українського адміністративного права. *Виконавча влада і адміністративне право*. 2002. С. 60–73.
2. Авер'янов В. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2009. № 3. С. 8–14.
3. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
4. Адміністративное право Украины: учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец./Ю. Битяк, В. Богуцкий, В. Гаращук и др.; под ред. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.
5. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (загальна частина): підручник/Ю. Римаренко, Є. Мойсеєв, В. Олефір та ін. Київ: КНТ, 2008. 816 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./ред. кол.: В. Авер'янов (голова) та ін. Київ: ТОВ «Видавництво “Юридична думка”», 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій/В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, О. Горбач та ін. 2011. 395 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник/В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навч. посіб./В. Галуцько, В. Курило, С. Короед та ін. Херсон: ХМД, 2015. 272 с.
10. Адміністративне право України: підручник. У 2-х т. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. В. Галуцько, В. Олефір, В. Гридасов та ін. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.
11. Адміністративне право України: підручник. Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

12. Азбука природопользования. Природопользование от А до Я. Наш комментарий. Правовые аспекты охраны природы. Развитие Экологического правотворчества. Человек и природа. Москва: Знание, 1984. № 2. 96 с.
13. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>
14. Алексеев С. Общая теория права: монография в 2-х т. Москва: Юрид. лит., 1982. Т. 2: Техничко-юридическое содержание права. 360 с.
15. Алексеев С. Структура советского права. Москва: Юрид. лит., 1975.
16. Алтуніна О. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.
17. Альберда Т. Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*. 2013. № 2 (02). С. 64–68.
18. Атаманчук Т. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері лісового законодавства. *Репозитарій Нац. авіац. ун-ту*. 2018. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/34708/1/%D0%90%D1%82%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%87%D1%83%D0%BA%20%D0%A2.%D0%A0..pdf>
19. Баранова О. ВС вказав, що протокол про адміністративне правопорушення не можна оскаржити в суді. *ЛІГА:ЗАКОН Бізнес*. URL: https://biz.ligazakon.net/news/197098_vs-vkazav-shcho-protokol-pro-admnstrativne-pravoporushennya-ne-mozhna-oskarzhiti-v-sud
20. Барчук В. До питання про визначення поняття категорії «адміністративно-правова охорона лісового фонду України». *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 5. С. 85–89.
21. Барчук В. До питання про визначення поняття форм та методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України. *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 6. С. 71–76.
22. Барчук В. Нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму охорони лісового фонду України. *KELM*. 2020. № 3–3. С. 112–116.

23. Барчук В. Поняттєве визначення категорії ліс: науковий та законодавчий підхід. *Сучасні проблеми юридичної науки в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17–18 берез. 2020 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публічного права, 2020. С. 21–23.
24. Барчук В. Сутність категорії «адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду України». *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 15–16 верес. 2020 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публічного права, 2020. С. 36–37.
25. 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 публічного права, 2021. С. 40–43.
26. Барчук В. Теоретико-правовий підхід щодо розуміння сутності категорії «лісовий фонд України». *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2021. Вип. 4. С. 100–104.
27. Бачило И. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. Москва: Юрид. лит., 1976. 198 с.
28. Біла В. Правові форми публічного адміністрування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Нац. авіац. ун-т. Київ, 2020. 431 с.
29. Білодід І. Словник української мови: в 11 т. АН УРСР. Ін-т мовознавства. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 3.
30. Болоховець Ю. Лісова галузь держави: час сподівань і звершень. *Чернігів. обл. упр-ня лісового та мисливського госп-ва*. 2021. URL: <https://chernigivlis.gov.ua/novini/lisova-galuz-derzhavi-chas-spodivan-i-zvershen/>
31. Бондарчук Н. Актуальні питання правового режиму лісів України. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2012. № 4. С. 276–279.
32. Боняк В. Структура механізму охорони прав людини: плюралізм наукових підходів. *Міжнародна*

- та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 12 берез. 2021 р.). Дніпро: ДДУВС, 2021. С. 27–29.
33. Брэбан Г. Французское административное право. Москва: Прогрес, 1988. С. 138–260.
34. Булавіна С., Давидова Т. «Захист» та «охорона»: теоретичні аспекти юридичних термінів. *Історико-правовий часоп.* 2017. № 1. С. 27–31.
35. Валькова Є. Зміст та структура механізму адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Форум права.* 2012. № 3. С. 84–88.
36. Васильев А. О правоприменении в процессуальной сфере. Проблемы соотношения материального и процессуального права. Москва: Юрид. лит., 1980. 256 с.
37. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення відповідальності за засмічення лісових насаджень» № 3465 від 12.05.2020 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України».* 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68809&pf35401=531923>
38. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій» № 3526 від 22.05.2020 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України».* 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68911&pf35401=531476>
39. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів». *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України».* 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72200&pf35401=550697>

40. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» № 1149 від 29.08.2019 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66435&pf35401=506361>
41. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів» (реєстр. № 2379 від 05.11.2019 р.) *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67287&pf35401=512155>
42. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України». *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71393&pf35401=545932>
43. Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 264 с.
44. Волошенюк О. Цінність права. *Право і безпека*. 2005. Т. 4. № 1. С. 18–20.
45. Гарварт Г. Поняття «лісовий фонд» у Лісовому кодексі України та КПАП України. *Вісн. Запорізь. нац. ун-ту*. Юрид. науки. 2013. № 1 (1). С. 65–70.
46. 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.
47. Гбур З. Інструменти державного управління економічною безпекою держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 93–97.
48. Герцик А. Мета, цілі та завдання фізичної реабілітації: системний підхід. *Молодіж. наук. вісн. Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. Серія: Фіз. вих. і спорт. Луцьк, 2015. Вип. 20. С. 121–126.

49. Гладкова В., Федотова Ю. Функції управлінської діяльності менеджера освітньої установи. *Витоки педагогічної майстерності*. Серія: Пед. науки. 2009. Вип. 6. С. 263–266.
50. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН. *Публічна адміністрація та департамент управління*. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>
51. Гончаренко В., Андрушко П., Базова Т. Юридичні терміни: тлумачний словник. Київ: Либідь, 2003. 320 с.
52. Гончаренко Г. Організаційно-правові засади управління лісовим фондом України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 232 с.
53. Гончарук С. Основи адміністративного права України: навч. посіб. Київ, 2004. 200 с.
54. Гриник Є., Василюк О. Самосійні ліси, або простий шлях збільшити кількість лісів України. *UNCG*. URL: <https://uncg.org.ua/samosijni-lisy/>
55. Гук А. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 78–83.
56. Гулак О. Місце та роль державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України. *Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України*. Серія: Право. 2014. Вип. 197 (1). С. 178–182.
57. Гумін О. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.
58. Даниленко А. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукр. правничий часоп*. 2019. № 4. С. 25–27.
59. Даниленко А.О. Засади публічного адміністрування в Україні: дис. ... д-ра філософії 081 «Право»/Наук.-дослід. ін-т публічного права, Київ, 2020. 215 с.
60. Данильян О. Філософія: підручник. 2-ге вид., допов. і переробл. Харків: Право, 2012. 312 с.

61. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
62. Державна стратегія управління лісами України до 2035 року: проєкт до обговорення. *М-во захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20\(1\).docx](https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20(1).docx)
63. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>
64. Ефремов М. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.
65. Єгорова Т. Європейське лісове законодавство як інноваційний елемент удосконалення національної лісової політики. *Адаптація до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах*. 2015. С. 86–94.
66. Єгорова Т. Охорона лісів за законодавством України та країн СНД: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 226 с.
67. Жук Т. Поняття та сутність охорони національних інтересів України. *Юрид. наука*. 2020. № 3. С. 167–172.
68. Журавський В., Серьогін В., Ярмиш О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2003. 671 с.
69. Заверюха М. Правове регулювання використання та охорони лісів за лісовим та земельним законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 21 с.
70. Загальна характеристика лісів України. *Державне агентство лісових ресурсів України*. 2021. URL:

- <https://forest.gov.ua/napryamki-diyalnosti/lisi-ukrayini/zagalna-harakteristika-lisiv-ukrayini>
71. Заїчко О. Запобігання незаконній порубці або незаконному перевезенню, зберіганню, збуту лісу: монографія. Харків: Право, 2019. 192 с.
 72. Замрига А. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Теорія і практика: монографія. Херсон: «ОЛДІ-ПЛЮС», 2020. 374 с.
 73. Замрига А. Инструментарий публичной администрации, что реализует административно-правовое обеспечение хозяйственной деятельности в Украине: теоретический аспект. *Право и закон*. 2018. № 4. С. 372–377.
 74. 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, С. 265–267.
 75. Затверджено новий План протидії пожежам. *Товариство лісівників України*. 2021. URL: <https://tlu.kiev.ua/pro-nas/novini-zakhodi/novina/article/zatverdzheno-novii-plan-protidiji-pozhezham.html>
 76. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів» (реєстраційний № 2379). *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67287&pf35401=526901>
 77. Звіт «Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді та розпорядження об'єктами державної власності, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів». Київ, 2016. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750220/Zvit_22-1.pdf?subportal=main
 78. 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>
79. Зібцев С., Борсук А. Охорона лісів від пожеж у світі та в Україні – виклики ХХІ сторіччя та перспективи розвитку. *Лісове і садово-паркове госп-во*. 2012. № 1.
 80. Золота Л. Форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2018. Вип. 4 (25). Т. 2. С. 68–73.
 81. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. Санкт-Петербург: Изд-во Н. В. Муравьева, 1881. 412 с.
 82. Ігонін Р., Вікторчук М. Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісн. Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2. С. 182–190.
 83. Інвентаризація лісів: новий погляд на старі проблеми. *Екон. правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/08/4/663663/>
 84. Казанчук І. Реформування адміністративно-правової системи управління охороною навколишнього природного середовища – передумова інтеграції України до Європейських Співтовариств. *Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна*. Серія «Право». Харків, 2012. № 13 (1034). С. 156–162.
 85. Каменська Н. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
 86. Карабін Т. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Ужгород: Ражда, 2016. 220 с.
 87. Карловская Е. Методология организации предоставления государственных услуг на основе субъектно-ориентированного подхода: автореф. дис. ... д-ра эконом. наук: 08.00.05/Тихоокеан. гос. ун-т. Хабаровск, 2013. 47 с.
 88. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2008. 477 с.
 89. Ківалов С. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 2-ге вид., переробл. і допов. Одеса: Юрид. л-ра, 2002. 312 с.

90. Кобрусєва Є. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення права на мирні зібрання в Україні. *Право та держ. упр-ня*. 2020. № 1. Т. 1. С. 262–269.
91. Коваленко В. Курс адміністративного права України: підручник/Нац. акад. внутр. справ. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
92. Коваленко Л. Адміністративно-правове регулювання природоохоронних відносин в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2006. 168 с.
93. Ковальова Т. Великий тлумачний словник української мови. Харків: Фоліо, 2005. 767 с.
94. Коврига О. Розвиток публічного адміністрування як умова вдосконалення функціонування органів влади. *Вчені зап. Тавр. нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського*. Серія: Держ. упр-ня. 2018. Т. 29 (68), № 2. С. 14–18.
95. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
96. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
97. Козачук О. Адміністративно-правові засади діяльності лісової охорони: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 16 с.
98. Козін С. До характеристики системи суб'єктів захисту трудових прав мігрантів. *Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту*. Серія «Юриспруденція». 2020. № 46. С. 138–141.
99. Колесникова К. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика держ. упр-ня*. 2013. Вип. 3. С. 112–119.
100. Коломєєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
101. Колпаков В. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юрид. Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.

102. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
103. Корнієнко А. Принцип неминучості юридичної відповідальності: історичний екскурс. *Наук. пр. Нац. авіац. ун-ту: юрид. журн.* Серія «Повітряне і космічне право». 2012. № 4 (25). С. 25–29.
104. Коросташова І. Адміністративно-правова охорона: загально-теоретичні аспекти. *Вісн. Акад. митної служби України*. Серія: Право. 2015. № 2. С. 66–72.
105. Коротун О. Система суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення охорони прав інтелектуальної власності. *Вчені зап. Тавр. нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського*. Серія: Юрид. науки. 2019. Т. 30 (69). № 6. С. 76–80.
106. Корчинський О. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2019. 185 с.
107. Краснова Ю. Право екологічної безпеки: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2018. 32 с.
108. Криворучко І. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 20 с.
109. Кріцак І. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 365–372.
110. Кузьменко О. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
111. Кукурудз Т. Адміністративний договір: крок назад або вимога сьогодення. *Publishing house Education and Science s.r.o.* URL: http://www.rusnauka.com/9_EI8K_2007/Prayo/21413.doc.htm
112. Куркова К. Адміністративно-правове забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні: теоретико-правовий аспект/за заг. ред. д-ра юрид.

- наук, проф., заслуж. юриста України В. Курила. Київ, ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 505 с.
113. Куркова К. Предмет адміністративного права: генеза і трансформація. *Наук. вісн. публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 217–223.
 114. Кусайкіна Н., Цибульник Ю. Сучасний тлумачний словник української мови: 60 000 слів/за ред. В. Дубічинського. Харків: ВД «Школа», 2014. 1550 с.
 115. Кустовська О. Методологія системного підходу та наукових досліджень: курс лекцій. Тернопіль: Екон. думка, 2005. 124 с.
 116. Лавренікова О. Публічне адміністрування будівництва в Україні: дис. ... д-ра філософії 081 «Право»/Наук.-дослід. ін-т публічного права. Київ, 2020. 206 с.
 117. Лагода О. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
 118. Лазарев Б. Компетенция органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.
 119. Лазор О. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02/Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2004. 36 с.
 120. Лазур Я. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.
 121. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.
 122. Макаренко О. Адміністративні договори як форма діяльності суб'єктів охорони надр. *Форум права*. 2012. № 3. С. 407–410.
 123. Марфіна Н. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Нац. аграр. ун-т. Київ, 2007. 214 с.

124. Марфіна Н. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Нац. аграр. ун-т. Київ, 2007. 20 с.
125. Масьондз С. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 272 с.
126. Матузов Н., Малько А. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 2004. 541 с.
127. Матчук С. Адміністративно-правова охорона лісових ресурсів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.
128. Матчук С. Особливості правового режиму земель лісового фонду. Юридична наука. *Наук. юрид. журн. НАУ*. 2015. № 1. С. 30–35.
129. Матчук С. Повноваження та компетенція центральних органів виконавчої влади в сфері охорони лісових ресурсів України. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Серія «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 162–165.
130. Матчук С. Сутність державної політики по охороні лісових ресурсів та її елементи. *Митна справа*. 2014. № 3 (2). С. 135-140.
131. Мелехов И. Лес как природная система. *Лесной журн*. 1974. № 3.
132. Мельник П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України: дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2002. 195 с.
133. Мельник Р. Новий погляд на «вічну» проблему: предмет адміністративного права. Питання адміністративного права. Кн. 2/відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
134. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка*. Серія: Юрид. науки. 2011. № 88. С. 90–93.
135. Момент виявлення корупційного правопорушення. *PRIKHODKO & PARTNERS*. URL: <https://prikhodko.com.ua/ua/moment-viyavlennya-koruptsiynogo-pravo-porushennya/>

136. Мордовец А. Демократия, право, процедура. Теория государства и права/под ред. Н. Матузова и А. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2001. 776 с.
137. Морозов Г. К открытию Всероссийского Делегатского Съезда Лесоводовъ. *Лесной журн.* 1917. Вып. 9–10. С. 611–613.
138. Мунтян В. Правова охорона природи УРСР. Київ: Вища шк., 1982.
139. Надолішній П. Теорія та історія державного управління (опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. 126 с.
140. Нечволод Л. Сучасний словник іншомовних слів: походження слів, розгорнуті пояснення, слова синоніми. Харків: Торсінг Плюс, 2011. 768 с.
141. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб./за заг. ред. Н. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
142. Николина К. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка.* Серія: Юрид. науки. 2012. Вип. 94. С. 44–46.
143. Ожегов С. Словарь русского языка. Москва: Сов. энцикл., 1988. 748 с.
144. Окар-Балаж Я. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право.* 2015. № 2. С. 81–85.
145. Оксінъ В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.
146. Опацький Р. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. *Порівняльно-аналітичне право.* 2013. № 3-1. С. 252–256.
147. Охорона лісів від пожеж. *Державне агентство лісових ресурсів України.* 2021. URL: <https://forest.gov.ua/naryamki-diyalnosti/lisove-gospodarstvo/ohorona-i-zahist-lisiv/ohorona-lisiv-vid-pozhezh>
148. Панковец А., Мировский С. Система управления окружающей среды как одно из приоритетных на-

- правлений природоохранної діяльності. *Безпека життєдіяльності*. 2004. № 10. С. 92–94.
149. Панова И., Конин Н. Юридический процесс. Саратов: Светопопись, 1998. 76 с.
150. Патерило І. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ*. 2013. № 1. С. 283–289.
151. Патерило І. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 9–1. С. 83–85.
152. Патерило І. Право як ціннісна категорія: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ: Б. в., 2006. 20 с.
153. Петров Є. До питання про зміст категорії «публічна адміністрація». *Південноукр. правничий часоп.* 2012. № 3. С. 5–7.
154. Печуляк В. Лісовий фонд чи лісові землі: проблемні питання понятійного апарату у сфері державного регулювання лісогосподарських відносин. *Фінансове право*. 2012. № 3. С. 38–42.
155. Підписано Меморандум про співпрацю між Держлісагентством та Прозорро. Продажі. *Єдиний вебпортал виконавчої влади України*. 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pidpisano-memorandum-pro-spivpracyu-mizhderzhlisagentstvom-ta-prozorroprodazhi>
156. Платформа ефективного регулювання. *Вебпортал*. URL: <https://regulation.gov.ua>
157. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления/под ред. Б. М. Лазарева. Москва, 1988. 272 с.
158. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, торфовищах та на землях інших категорій» № 3526 від 22.05.2020. *Офіційний вебпортал парламенту*

- України «Верховна Рада України». 2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68911
159. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів» (реєстраційний № 2379). *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67287&pf35401=508812>
160. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів». *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72200&pf35401=549256>
161. Права людини та навколишнє середовище. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/environment>
162. Правові основи здійснення господарської діяльності в інноваційному суспільстві: монографія/за ред. А. Гетьмана, С. Глібка, О. Дмитрик, Г. Анісімової. Харків: Право, 2018. 364 с.
163. Правоторова О. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123–127.
164. Присяжнюк А. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави. *Форум права*. 2011. № 1. С. 808–813.
165. Приходько А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 485 с.
166. Приходько А. Визначення поняття «публічна адміністрація» у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 69–75.
167. Приходько А. Категорійно-понятійне розмежування адміністративно-правових засад та принципів

- запобігання й протидії корупції в Україні. *Modern scientific researches*. 2020. № 11. Ч. 4. С. 88–95.
168. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
169. Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Держкомлісгосп України № 262 від 31.08.2010 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-10#Text>
170. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 521 від 08.10.2014 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF#Text>
171. Про затвердження Положення про державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 172.
172. Про затвердження Примірного договору довгострокового тимчасового користування лісами: Наказ Мінагрополітики України від 07.09.2012 № 551. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0551730-13#Text>
173. Про затвердження Уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання [...]: Наказ Міненергетики від 26.11.2019 № 450. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1293-19#n14>
174. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. *Голос України*. 2012. № 70.
175. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.

176. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
177. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів». *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72200&pf35401=549183>
178. Протасов В. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва, 1991. 144 с.
179. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія/за заг. ред. А. Толстоухова, Н. Нижник, Н. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2010. 400 с.
180. Публічна адміністрація та адміністративне право в сучасних умовах: матеріали круглого столу (23 квіт. 2014 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2014. 92 с.
181. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія. *Центр дослідження проблем публічного управління/заг. ред Н. Нижник*. Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.
182. Публічний звіт Державного агентства лісових ресурсів України за 2019 рік. *М-во захисту довкілля та природних ресурсів України*. 2020. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2020/26022020/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%94%D0%90%D0%9B%D0%A0%D0%A3%20%D0%97%D0%90%202019%20%D0%A0%D0%86%D0%9A.pdf
183. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Міжнародний документ від 09.05.1992 р. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text
184. Рівіс М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Наук.-дослід. ін-т публічного права. Київ, 2018. 217 с.

185. Різак М. Запобігання незаконним обігу та обробці персональних даних в умовах здійснення правоохоронної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 166–170.
186. Рішення у справі № 308/4662/20 від 5 червня 2020 р. *ЄДРСД*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89837228>
187. Рішення у справі № 718/1171/17 від 24 жовтня 2019 р. *ЄДРСД*. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=85390248&red=1000030bc4836451e00864c6c39c703b5c6bb4&d=5>
188. Руденко В. Менеджмент: посіб. для підготовки до іспитів. Ростов н/Д: Фенікс, 2005. 192 с.
189. Румянцева-Козовник А. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 116–122.
190. Рыжов В. К судьбе государственного управления. *Государство и право*. 1999. № 2. С. 14–22.
191. Рябець К. Адміністративно-правова охорона вод: сучасні проблеми та шляхи їх подолання. *Юрид. наука*. 2014. № 1. С. 47–52.
192. Рябець О. Публічне адміністрування діяльності юридичних компаній в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Наук.-дослід. ін-т публічного права. Київ, 2020. 222 с.
193. Савчук О. Класифікація процедур у лісовому законодавстві України. *Вісн. Нац. акад. правових наук України: зб. наук. пр.* Харків, 2013. № 4. С. 269–276.
194. Свинтух М. Правове регулювання земель лісового фонду. *Укр. журн. прикладної економіки*. 2016. Т. 1. № 1. С. 163–170.
195. Селіванова Н. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 222 с.
196. Синиця О. Адміністративний договір, або три кроки. *Вісн. господарського судочинства*. 2006. № 4. С. 7–11.
197. Синякевич І. Інструменти екополітики: теорія і практика. Львів: ЗУІЦК, 2003. 188 с.

198. Скакун О. Теорія права і держави (енциклопедичний курс): підручник. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
199. Скрипа Є. До проблеми класифікація суб'єктів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. *Вісн. Чернів. ф-ту Нац. ун-ту «Одеська юридична академія»*. 2018. Вип. 4. С. 162–174.
200. Словарь административного права/И. Бачило, Т. Гандилов, А. Гришконец, И. Милухин, М. Пучков. Москва: Фонд «Правовая культура», 1999. 320 с.
201. Советское административное право: учебник/под ред. Р. Павловского. Київ: Вища шк., 1986. 414 с.
202. Сорока Л. Державне регулювання і управління та їх співвідношення із публічним адмініструванням. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 86. С. 56–61.
203. Спільна робота з охорони лісу від незаконних рубок. *Товариство лісівників України*. 2021. URL: <https://tlu.kiev.ua/pro-nas/novini-zakhodi/novina/article/spilna-robota-z-okhoroni-lisu-vid-nezakonnikh-rubok.html>
204. Старилев Ю. Курс общего административного права: учебник. В 2-х т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва: Норма, 2002. 728 с.
205. Сторожук В. Земельне vs лісового права. *Wood Business*. 2002. № 4.
206. Сторожук В. Огляд стану адаптації українського лісового законодавства до законодавства Європейського Союзу. *Програма FLEG II*. URL: https://www.enpi-fleg.org/site/assets/files/2121/report_storozhuk_assessment_approximation_ukraines_forestry_legislation_to_eu.pdf
207. Структура норми права: поняття та характеристика її елементів. Теорія держави і права: підручник/кол. авт.; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. Ведерніков. 3-тє вид. переробл. і допов. Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. 480 с.
208. Субботенко В. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск, 1980.

209. Термін «публічний». *Англо-російський словник Мюллера*. URL: http://slovarus.info/eng_m.php
210. Термін «публічний». *Онлайн-словник Мульти-тран*. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>
211. Ткаченко М. *Общее лесоводство*. Москва: Гослесбумиздат, 1955. 370 с.
212. Ткаченко О. Державна політика щодо охорони лісових ресурсів в Україні. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2017. Вип. 1 (16). Т. 5. Ч. 1. С. 48–52.
213. Трубников Н. О категориях «цель», «средство», «результат». Москва: Высш. шк., 1968. 148 с.
214. Туниця Ю. Лісознавчі витоки еколого-економічного вчення: індуктивний підхід. *Лісівнича академія наук України: наук. пр.* 2002. Вип. 1. С. 11–21.
215. У ЄС підтримують сталу політику Міндовкілля у лісовій галузі. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. 2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-yes-pidtrimuyut-stalu-politiku-mindovkillya-u-lisovij-galuzi>
216. У Міндовкілля обговорюють Державну стратегію управління лісами. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. 2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-mindovkillya-obgovoryuyut-derzhavnu-strategiyu-upravlinnya-lisami>
217. *Философия*. Ч. 2. Основные проблемы философии / под ред. В. Кириллова. Москва, 1999. 304 с.
218. Фомін Ю. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 18 с.
219. Фролов М. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства. *Вісн. Хмельниць. ін-ту регіонального упр. та права*. 2002. № 3. С. 73–79.
220. Фурдичко О., Бобко А. Землі лісові як об'єкт праці та екологічних спостережень у лісівництві. *Вісн. аграр. науки*. 2013. С. 60–64.

221. Чернецький Є. Публічне адміністрування заохочень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2011. 19 с.
222. Черниловский З. Всеобщая теория государства и права. Москва, 1996. 576 с.
223. Чернов С., Воронкова В., Банах В. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
224. Чернов С., Гайдученко С. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студ. всіх форм навч. за спец. 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економ. діяльності)»)/Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.
225. Чернявська Я. Правові основи діяльності Національної поліції у сфері адміністративно-правової охорони лісів. *Прикарпат. юрид. вісн.* 2020. № 6 (35). С. 160–166.
226. Черчатий О. Оптимізація діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах євроінтеграції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 25.00.02. Івано-Франківськ, 2011. 20 с.
227. Шакуров Р. Социально-психологические проблемы руководства педагогическим коллективом. Москва, 1982. 207 с.
228. Швець О. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. *Прикарпат. юрид. вісн.* Вип. 1 (22). Т. 3. 2018. С. 251–255.
229. Шершньова З. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: КНЕУ, 2004. 699 с.
230. Шершун С. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. 212 с.
231. Шишка Р. Категорія «засади» у приватному праві. *Часоп. Київ. ун-ту права.* 2015. № 2. С. 144–147.
232. Шомпол О. Вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контексті міжнародно-

- правових зобов'язань: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 20 с.
233. Шулежко В. Принципи діяльності суб'єктів владних повноважень. *Юрид. наука*. 2019. № 2. С. 133–138.
234. Щерба С., Заглада О. Філософія: підручник. 5-те вид. Київ: Кондор, 2011. 548 с.
235. Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Запорізь. нац. ун-т, 2019. 246 с.
236. Як зупинити знеліснення України: самосійні та необліковані ліси. *Ukraine crisis media center*. 2021. URL: <https://uacrisis.org/uk/announce/tema-yak-zupynyty-znelisnennya-ukrayiny-samostijni-ta-neoblikovani-lisy>
237. Ярмакі Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 438 с.
238. An Urgent National Opportunity. *The Conservation Fund*. URL: <https://www.workingforestfund.org/#an-urgent-national-opportunity>
239. Bayon, Ricardo, Carolyn Deere, Ruth Norris and Scott E. Smith, 1999. «Environmental Funds: Lessons Learned and Future Prospects,» *IUCN*. URL: <http://economics.iucn.org>
240. Bruno Vander Velde. New Climate Funding Includes \$500 Million To Protect Forests. *Ecosystem marketplace*. URL: <https://www.ecosystemmarketplace.com/articles/new-climate-funding-includes-500-million-protect-forests/>
241. Deforestation and forest degradation. *European Commission website*. URL: <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation.htm>
242. Fontaine, R. G., 1961. «National Forestry Funds,» *Unasylva*, Vol. 15:4.
243. Forest protection. *BASF*. URL: <https://www.basf.com/global/en/who-we-are/sustainability/we-produce-safely-and-efficiently/environmental-protection/resources-and-ecosystems/forest-protection.html>

244. Green Climate Fund: About Us. *Green Climate Fund*. URL: <https://www.greenclimate.fund/about>
245. Kenneth L. Rosenbaum and Jonathan M. Lindsay. An Overview of National Forest Funds: Current Approaches and Future Opportunities. January 2001. *FAO*. URL: <https://www.fao.org/3/X6821E/X6821E00.htm#TOC>
246. Landell-Mills, Natasha and Jason Ford, 1999. *Privatising Sustainable Forestry: A Global Review of Trends and Challenges*, International Institute for Environment and Development, London.
247. Liagre, Jacques, 1997. *La Forêt et le Droit: Droit Forestier et Droit général applicables à tous bois et forêts*, Éditions la Baule, Paris.
248. McGaughey, Stephen E. and Hans M. Gregersen, 1988. *Investment Policies and Financing Mechanisms for Sustainable Forestry Development*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
249. Moura Costa, Pedro, Jyrki Salmi, Markky Simula and Charlie Wilson, 1999. «Financial Mechanisms for Sustainable Forestry,» UNDP Programme on Forests Working Draft.
250. Objective conditions for improving the protection of the rights of labour migrants in Ukraine/S. Kozin, D. Kovach, L. Soroka, I. Lopatynska, R. Savytskyi. *Cuestiones Politicas*. Vol. 39 Núm. 68, 2021. P. 186–201.
251. Principles. The free dictionary. *Legal-dictionary*. 2011. URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/principles>
252. Responsible Forestry: Overview. *World Wildlife Fund*. 2021. URL: <https://www.worldwildlife.org/industries/responsible-forestry>
253. Richards, Michael, 1999. «‘Internalising the Externalities’ of Tropical Forestry: A Review of Innovative Financing and Incentive Mechanisms,» *European Union Tropical Forestry Paper 1*, ODI, London.
254. Rosenbaum, Kenneth L., 1993. «Timber,» in Environmental Law Institute, *Sustainable Environmental Law: Integrating Natural Resource and Pollution*

- Abatement Law from Resources to Recovery (Celia Campbell-Mohn et al., eds), *West Publishing Co.*, St. Paul, Minnesota (USA). P. 575–674.
255. State policy in the field of energy efficiency/ L. Soroka, O. Riabchenko, A. Zamryha, O. Korotun. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2019. № 4. P. 141–147.
256. Sylvie Dřmurger, Martin Fournier and Guozhen Shen, «Forest Protection Policies, *China Perspectives*, 59, 2005. URL: <http://journals.openedition.org/chinaperspectives/481>
257. Tanya M. Hayes. Parks, People, and Forest Protection: An Institutional Assessment of the Effectiveness of Protected Areas. *World Development*. Vol. 34. Issue 12. 2006. P. 2064–2075.
258. The Climate Bonds Standard and Certification Scheme. *The Climate Bonds*. URL: <https://www.climatebonds.net/certification>
259. The Conservation Fund: About Us. *The Conservation Fund*. URL: <https://www.conservationfund.org/about-us>
260. United Nations Framework Convention on Climate Change: About Us. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. URL: <https://redd.unfccc.int/>

Наукове видання

Андрій Володимирович Боровик
Віктор Олександрович Барчук

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ
МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ
В УКРАЇНІ**

Монографія

Редактор *Л. А. Боровик*
Технічний редактор *М. Б. Філіпович*

Підписано до друку 05.05.2022 р. Формат 60×84¹/₁₆.
Папір офсетний. Гарнітура School Book AS. Цифровий друк.
Умовно-друк. арк. 15,11. Тираж 300.
Замовлення № 0422м-064.

Віддруковано з готового оригінал-макета.
Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1.
Телефон +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424
від 04.10.2018 р.