

нових правил торгівлі необробленою деревиною; забезпечення доступу до деревної сировини на засадах справедливої конкуренції; перехід на європейські стандарти вимірювання, сортиментації та оцінки якості деревини; нормативне забезпечення легальності походження деревини та продуктів її переробки; розробка комплексу заходів, спрямованих на залучення інвестицій та інноваційний розвиток лісопромислового комплексу; розробка та затвердження Програми державної підтримки покращення транспортної доступності лісових ресурсів задля стимулювання сталого багатofункціонального ведення лісового господарства¹.

7.4. Державне управління в галузі охорони лісів за законодавством України: органи управління та їх функції

Проблеми державного управління охороною лісового фонду України досліджували такі науковці, як: Г. А. Гончаренко, О. А. Козачук тощо².

Слід погодитись з П. В. Мельником, який зазначає, що «...з врахуванням 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 реа-

¹ Основні напрямки реформування та розвитку лісового сектора. Регіональна програма «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії європейського інструменту сусідства та партнерства». URL: <http://www.fleg.org.ua/news/650>.

² Гончаренко Г. А. Охорона лісового фонду України суб'єктам державного та недержавного секторів безпеки: проблеми правового регулювання. *Приватний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми правового регулювання* : матеріали I Міжнар. наук.практ. конф. (м. Харків, 19 квіт. 2013 р.). Харків, 2013. С. 124–127.

лізації 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 середовища¹.

Вірно відмічає А. П. Гетьман складність і багатогранність управління в галузі екології, які зумовлені тим, що «...з одного боку, слід враховувати об'єктивні, стихійні процеси самоуправління в природі, а з іншого – необхідне цілеспрямоване управління довкіллям в інтересах суспільства. Об'єктом управління стають відносини в галузі суспільства і відносини в галузі природного середовища, які не співпадають із законами розвитку людства». Тому «...суспільство повинно визначати основні напрямки діяльності органів державного управління та громадських організацій у вирішенні завдань охорони довкілля і раціонального природокористування, розробляти і проводити відповідну систему заходів, спрямованих на реалізацію висунутих у галузі екологічного управління завдань, надати їм державно-правового забезпечення»².

Відповідно до положень лісового законодавства України повноваженнями у сфері лісових відносин наділені: ВР України, КМ України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства; центральний орган виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері лісового господарства; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері навколишнього природного середовища, у сфері лісових ресурсів; обласні, Київська міська, районні ради; обласні, Київська міська державна адміністрація; районні державні адміністрації; сільські, селищні, міські ради.

З квітня 2011 року головним державним органом в системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в галузі лісового та мисливсько-

¹ Мельник П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2002. 195 с.

² В. К. Попов, А. П. Гетьман. Екологічне право України : підручник. Харків. Право. 2001. 480 с.

го господарства є Міністерство аграрної політики та продовольства України. Згідно з Указом Президента України № 500/2011 від 23.04.2011 року міністерство визначає пріоритетні напрямки, стратегію та механізми розвитку у цій сфері, а також видає нормативно-правові акти, що врегульовують питання лісового та мисливського господарства¹.

Центральним органом виконавчої влади у сфері лісового та мисливського господарства є Державне агентство лісових ресурсів України (далі – Держлісагентство України), яке створено згідно з Указом Президента України № 458/2011 від 13.04.2011 р. шляхом реорганізації колишнього Держкомлісгоспу. Діяльність Держлісагентства України спрямовується та координується КМУ через Міністра аграрної політики та продовольства України та діє на підставі постанови КМУ № 521 від 08.10.2014 р. «Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України»². На рівні областей повноваження щодо реалізації державної політики у сфері лісового та мисливського господарства мають територіальні органи Держлісагентства України – обласні управління лісового та мисливського господарства (ОУЛМГ).

Переважна більшість лісів розташована на землях лісогосподарського призначення, хоча вони фактично можуть розташовуватись на всіх інших категоріях земель, належати до земель запасу чи резерву. Незначна частина лісових насаджень належить до земель, що перебувають в оренді фізичних та юридичних осіб, у користуванні сільськогосподарських товариств. Частка приватних лісоволодінь у загальній площі лісів мізерна³.

Згідно з чинним земельним (ст. 57 ЗК України) та лісовим (ст. 17 ЛК України) законодавством, ліси та землі лісогосподарського при-

¹ Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України від 23.04. 2011 р. № 500/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 31. Ст. 1326.

² Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Указ Президента України від 1304.2011 р. № 458/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1264.

³ Сторчоус О. В. Лісове законодавство у запитаннях та відповідях : довід. для громадян : проект FLEG (Forest Law Enforcement and Governance) Удосконалення систем правозастосування й управління в лісовому секторі. Київ, 2011. 39 с.

значення за рішенням органів виконавчої влади або місцевого самоврядування надаються для ведення лісового господарства у постійне користування спеціалізованим державним та комунальним лісгосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, у яких створено спеціалізовані підрозділи.

Тобто на законодавчому рівні закріплено, що ліси можуть надаватись тільки підприємствам державної та комунальної власності на умовах постійного користування. Згідно з ГК України державні (комунальні) підприємства утворюються компетентними органами державної влади (місцевого самоврядування)¹.

Загалом, українські ліси підпорядковуються декільком міністерствам і відомствам. Так, найбільшим утримувачем лісів в державі є Держлісагенство України, до сфери управління якого входить близько 300 державних лісгосподарських та лісомисливських підприємств, що використовують 7,4 млн. га лісів².

У сфері управління Міністерства агропромислової політики та продовольства України перебувають 35 лісгосподарських підприємств, що користуються лісами загальною площею близько 400 тис. га. Крім того, опосередковано, через обласні управління агропромислового розвитку, Міністерство здійснює координацію діяльності комунальних лісгосподарських підприємств, створених у більшості областей країни. Багато з них є агролісгоспами, оскільки утримує агролісомеліоративні насадження.

Міністерству оборони України підзвітні 9 лісгосподарських підприємств, що використовують близько 200 тис. га державних лісів. Міністерству екології та природних ресурсів України через адміністрації заповідників, національних парків підпорядковується близько 100 тис. га. лісів, які мають переважно природо-заповідний статус³.

Крім того, майже 800 тис. га. лісів знаходяться на землях запасу, тобто залишаються не переданими у власність чи користування. До

¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вісник України*. № 11. 2003. Ст. 462.

² Організаційна структура Держлісагенства України. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62940&cat_id=340.

³ Лісове законодавство у запитаннях та відповідях. URL: <http://xn--c1afrs9etbc.com/index.php?+i=342>.

них входить близько 300 тис. га. полезахисних смуг. Інвентаризація лісосмуг в країні не здійснювалась, а отже дані про їх кількість різняться між собою. Необхідно зазначити, що через невизначений правовий статус більшість полезахисних смуг у ході земельної реформи залишилась без реального догляду та охорони. Фактично, відповідальності за них ніхто не несе, що вкрай негативно позначається на їх стані¹.

Як було зазначено, відповідно до чинного законодавства України Міністерство аграрної політики та продовольства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в галузях лісового та мисливського господарства². Слід звернути увагу, що серед численних повноважень цього органу у сфері формування та реалізації аграрної політики держави, управління аграрним сектором економіки (формування та розвитку ринкових схем і принципів забезпечення підприємств аграрного комплексу технічними засобами, обладнанням, забезпечення підтримки підприємств галузей агропромислового виробництва, особистих селянських і фермерських господарств, сільськогосподарської кооперації тощо) передбачено низку правомочностей у сфері управління, захисту та охорони лісових ресурсів. Щодо Міністерства екології та природних ресурсів України, то вказаний державний орган здійснює повноваження у сфері охорони навколишнього середовища, тобто регулює відносини, що складаються з приводу природних ресурсів, зокрема лісів³.

Проаналізувавши повноваження вказаних державних органів у сфері управління лісовими ресурсами, слід відзначити, що на сьогоднішній день механізм державного управління має значні недоліки

¹ Сторчоус О. В. Лісове законодавство у запитаннях та відповідях: довід. для громадян : проект FLEG (Forest Law Enforcement and Governance). Удосконалення систем правозастосування й управління в лісовому секторі. Київ. 2011. 39 с.

² Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України від 23.04. 2011 р. № 500/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 31. Ст. 1326.

³ Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова КМУ від 21.01.2015 р. № 32. *Офіційний вісник України*. 2015. № 10. Ст. 266.

та потребує подальшого вдосконалення. Як бачимо, при розподілі компетенції між вказаними державними органами порушено принцип збалансування повноважень. Так, на сьогодні в Україні продовжує функціонувати отримана в спадок від Радянського Союзу система управління лісами і лісовим господарством, яка характеризується концентрацією функцій управління лісами і лісовим господарством у рамках одного суб'єкта управління – Держлісагенства України. До повноважень Держлісагенства належать планування, нормування, стандартування, реалізація лісової політики, контроль, тобто Держлісагенство здійснює управління в галузі охорони лісів повною мірою, а Мінагрополітики та продовольства правомочно здійснювати загальне формування та визначення напрямків лісової політики, затвердження норм, лімітів, правил тощо за поданням Держлісагенства.

На цей недолік неодноразово звертали увагу дослідники. Зокрема, М. Б. Бизова зазначає, що механізм розподілу функцій з розпорядження лісами між органами державної влади різних рівнів є недосконалим та потребує врегулювання¹. Також, однією із причин, що не дозволяють повною мірою використати резерви підвищення еколого-економічної ефективності лісокористування відповідно до принципів сталого розвитку є дублювання повноважень. Так, В. П. Печуляк висловлює думку, що доцільним на шляху удосконалення системи державного управління лісовим господарством є усунення дублювання повноважень у межах одного міністерства шляхом підпорядкування всіх суб'єктів господарювання, що мають у постійному користуванні ліси, Держлісагенству. Тобто надання Держлісагенству повноважень здійснювати управління всіма лісами, що на даний момент перебувають у користуванні інших відомств та міністерств².

Негативним явищем в процесі управління у сфері охорони лісів є те, що Держлісагенство здійснює з одного боку планування, встановлення стандартів, тобто впливає на визначення напрямів лісової

¹ Бизова М. Б. Шляхи вдосконалення організаційного механізму державного управління лісовим господарством України. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса. 2007. Вип. 3. С. 235–241.

² Печуляк В. П. Відносини у сфері лісового господарства: організаційно-правові аспекти державного регулювання : монографія. Ірпінь. 2011. 362 с.

політики, а з іншого боку – веде господарську діяльність у державному лісовому фонді та здійснює контроль за відповідністю своєї діяльності встановленим стандартам, нормам, планам, напрямкам лісової політики.

Так, наприклад, Держлісагенство здійснює державне управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства (крім державного контролю за шкідливими організмами та захистом рослин), і в той же час здійснює державний контроль за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання, тобто здійснює самоконтроль. У світовій практиці ці повноваження для ефективного здійснення управління прийнято розділяти.

Крім того, вчені називають ще недоліком існуючої системи управління розбалансованість владної вертикалі. Як зазначає А. Бобко, першопричиною всіх проблем лісового комплексу є розбалансованість владної вертикалі, адже Держлісагенство України виконує взаємовиключні функції – лісівництво (користування земельними ресурсами) і лісокористування (користування деревиною)¹.

Розмежовує функції управління лісами та управління лісовим господарством і А. А. Головка, вказуючи на те, що управління лісами – це здійснення управлінських дій, спрямованих на визначення цілей лісової політики, встановлення інструментів лісової політики та впровадження лісової політики суб'єктами управління, які не виконують господарських функцій, а управління лісовим господарством – це здійснення управлінських дій, спрямованих на використання та відтворення лісових ресурсів з метою отримання прибутку. Дослідник називає суттєвим недоліком розподілу повноважень між суб'єктами управління виконання функцій управління лісами та управління лісовим господарством одним органом – Держлісагенством².

¹ Бизова М. Б. Шляхи вдосконалення організаційного механізму державного управління лісовим господарством України. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса. 2007. Вип. 3. С. 235–241.

² Головка А. А. Можливі шляхи реформування органів державного управління лісовим господарством України. *Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 22–23 верес. 2005 р.). Львів, 2005. С. 37–38.

Згідно зі ст. 89 ЛК України, охорону і захист лісів на території України здійснюють державна лісова охорона та охорона інших постійних лісокористувачів. Тобто, законом виділено низку посадових осіб лісогосподарських підприємств, установ і організацій, основним (але не єдиним) завданням яких є збереження лісів.

Якщо розширено тлумачити перелік лісової охорони, то залежно від відомчої підпорядкованості та статусу лісів, що ними охороняються, цих осіб можна умовно поділити на дві категорії: 1) Державна лісова охорона; 2) лісова охорона інших лісокористувачів та власників лісів. Нині відсутній підзаконний нормативний акт, який би визначав права та повноваження цієї лісової охорони. Немає й переліку посадових осіб, яких слід відносити до цієї категорії. Мінімальні соціально-правові гарантії для згаданих лісівників законом також не передбачені. В Україні, як унітарній державі, існує єдина система управління лісами, яка є досить розгалуженою та визначається діючим Лісовим кодексом. Залишаємось солідарними з твердженням І. М. Синякевича, що проблемою на сьогодні залишається часте дублювання функцій та повноважень в галузі охорони лісів серед названих органів, що породжує можливість численних зловживань та «обходів»¹.

В нашій державі органи місцевого самоврядування формально наділені повноваженнями у сфері охорони лісових відносин. Так, згідно ЛК України сільські, селищні, міські ради на відповідній території: беруть участь у здійсненні заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні й інші технічні засоби та обладнання; організовують благоустрій лісових ділянок і культурно-побутове обслуговування відпочиваючих у лісах, що використовуються для цих цілей тощо².

Слід визнати, що, на жаль, органи місцевого самоврядування не ефективно використовують надані їм повноваження, зокрема наявні численні зловживання при передачі у користування лісових та земельних лісових ділянок. Як справедливо вважає С. М. Шершун, розгля-

¹ Синякевич І. М. Лісова політика: підручник. Львів. 2004. 300 с.

² Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ. Закон від 08.02.2006 р. № 3404-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 21. Ст. 170.

нутий склад органів сформувався внаслідок трансформаційних процесів в організаційній системі управління в даній галузі, які здійснювалися протягом останніх десяти років і мають тенденцію до продовження. Ці процеси настільки інтенсивні, що чинний Лісовий кодекс України не відображає існуючі реалії в даній сфері¹.

Аналіз системи державного управління лісами висвітлює ряд ключових проблем, які вимагають законодавчо-правового та інституційного врегулювання. Повноваження держави щодо управління лісами надмірно розпорошені між різними органами виконавчої та законодавчої влади. Численне дублювання функцій розмиває межі відповідальності між різними державними інститутами та знижує рівень керованості лісовим фондом.

Ще один недолік, на який вказують аналітики Центру політико-правових реформ – недостатність гарантій збереження лісу. Існуюче законодавство, на їхню думку, не дозволяє надійно зупиняти зловживання при виділенні ділянок під житлову забудову на землях лісового фонду, заготівлю деревини в обхід загального порядку рубок головного користування тощо. Як зазначається в повідомленні Центру, існуючі закони та порядки у лісовому секторі України заважають не лише надійно охороняти ліси, а й ускладнюють доступ громад та бізнесу до використання лісових ресурсів.

Так, повноваження органів лісового господарства щодо припинення/заборони підприємницької діяльності нечітко врегульовані в частині підстав і строків застосування цих обмежувальних заходів. А дозвіл стягувати штраф на місці вчинення проступку створює можливість для недобросовісних посадових осіб отримувати гроші від порушників без оформлення квитанцій. Тому, на нашу думку, для подальшого вдосконалення процесу контролю в управлінні лісами та лісовим господарством потрібно здійснити наступні заходи: розмежувати функції стандартування, планування інвентаризації лісів, моніторингу з функціями ведення господарювання в лісовому фонді. Найоптимальнішим варіантом для реалізації цього рішення в даний момент є передача зазначених функцій Мінприроди; розмежувати

¹ Шершун С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2005. 190 с.

функції ведення господарської діяльності та контролю за виконанням планів розвитку лісового господарства, дотриманням встановлених планів, стандартів тощо.

Також необхідно зазначити, що при вдосконаленні системи управління в сфері охорони лісів, доцільно враховувати такі ключові принципи: екологізації місії і цілей організації; розмежування системи управління лісами і лісовим господарством; постійного вдосконалення; раціонального збалансування, розподілу повноважень між органами управління; врахування еколого-економічних умов відтворення і використання лісових ресурсів; стабільності; ієрархії. Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне вдосконалити систему державного управління у сфері охорони лісів шляхом відокремлення лісової охорони у самостійний підрозділ при Державній екологічній інспекції України, яка підпорядковується Міністерству екології та природних ресурсів України. Цей орган державного управління в лісовому секторі повинен здійснювати нагляд за дотриманням лісового законодавства в лісах всіх форм власності та правил полювання на території мисливських угідь. Він має бути наділений функціями контролю, які має сьогодні Держлісагенство.

Повноваження щодо управління лісами (нормування, стандартизація, прогнозування, планування, моніторинг тощо) має здійснювати Мінприроди як центральний орган виконавчої влади, який забезпечуватиме збереження, охорону, відтворення лісів як природних ресурсів. Підпорядкованим Міністерству екології та природних ресурсів України має бути спеціалізований орган управління лісового господарства, який здійснюватиме господарські функції лісокористування. Можливі протиріччя та конфлікти інтересів між органом управління лісами та органом управління лісовим господарством мають бути усунені шляхом формування та визначення напрямків реалізації лісової політики КМУ через Міністра екології та природних ресурсів України, якому підпорядковані вказані органи. Таким чином буде досягнуто принципу збалансування повноважень, коли розмежовані компетенція щодо контролю, управління лісами та управління лісовим господарством.

У науковій літературі зазначено, що види і зміст функцій управління природокористуванням та охороною довкілля стосовно кожного природного об'єкта впливають із соціальних, екологічних та природонаукових вимог щодо організації його використання та охорони¹.

Тому, слід погодитись із П. В. Мельником, що функції державного управління в галузі охорони лісів – це окремі напрямки управлінської діяльності, які здійснюються на основі закону відповідними органами через покладені на них повноваження (компетенцію) з метою забезпечення реалізації лісового законодавства, проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони лісів, раціонального використання лісових ресурсів, їх відновлення і досягнення інших завдань в галузі охорони лісів².

З приводу функцій державного управління у сфері охорони лісів у наукових колах існують різні підходи до їх виокремлення та класифікації. Так, наприклад, А. А. Головка виділяє функцію контролю, функцію встановлення стандартів, планування, обліку, інвентаризації лісів, моніторингу, функцію ведення господарювання в лісовому фонді, функцію планування. Функції контролю, планування досліджувались також І. М. Синякевичем³.

На нашу думку, при вирішенні питань про функції державного управління у сфері охорони лісів необхідно керуватися нормами чинного законодавства. Відповідно до ст. 35 ЛК України зміст організації лісового господарства складає: розроблення та затвердження в установленому законом порядку нормативно-правових актів з ведення лісового господарства; поділ лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій, виділення особливо захисних лісових

¹ Екологічне право України : підручник за ред. В. К. Попов, А. П. Гетьман. Харків : Право, 2001. 480 с.

² Мельник П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ. 2002. 195 с.

³ Головка А. А. Аналіз ефективності планування як функції управління (в рамках системи управління лісами і лісовим господарством України). *Економіка: проблеми теорії і практики*. Дніпропетровськ, 2007. № 225, Т. 2. С. 468–475; Головка А. А. Функція контролю та її роль в управлінні лісовим господарством та лісами України. *Науковий вісник Українського державного лісотехнічного університету*. Львів, 2004. № 14.2. С. 171–176;

ділянок; установлення віку стиглості деревостанів, норм використання лісових ресурсів; проведення лісовпорядкування; ведення державного лісового кадастру, обліку лісів; ведення моніторингу лісів; проведення лісової сертифікації; здійснення інших організаційнотехнічних заходів згідно з основними вимогами щодо ведення лісового господарства, визначеними законодавством.

Тобто на рівні закону визначено основні напрямки реалізації компетенції суб'єктів управління у сфері охорони лісів з метою забезпечення ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку з урахуванням природних та економічних умов, цільового призначення, лісорослинних умов, породного складу лісів, а також функцій, які вони виконують.

Відповідно до ст. 45 ЛК України України лісовпорядкування включає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної організації та науково обґрунтованого ведення лісового господарства, охорони, захисту, раціонального використання, підвищення екологічного та ресурсного потенціалу лісів, культури ведення лісового господарства, отримання достовірної і всебічної інформації про лісовий фонд України¹. Лісовпорядкування є напрямком управлінської діяльності, кінцевою метою якої є досягнення раціонального використання, захисту, охорони лісів тощо. І саме в процесі здійснення цього напрямку управлінської діяльності суб'єктами управління здійснюються відповідні заходи.

Виходячи з вищевикладеного, маємо всі підстави відзначити, що лісовпорядкування є однією із основних функцій управління лісами, ведення лісового господарства та врегулювання відносин, що складаються з приводу користування, охорони, захисту, збереження, відновлення лісу. Такі функції як облік та ведення державного лісового кадастру, моніторинг, інвентаризація лісового фонду, сертифікація, планування, прогнозування здійснюються з метою упорядкування та забезпечення ефективної організації ведення лісового господарства, тобто є складовими лісовпорядкування.

¹ Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ, в ред. Закону від 08.02.2006 р. № 3404-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 21. Ст. 170.

Щодо питання державного обліку лісів, ведення державного лісового кадастру, треба погодитися з П. В. Мельником, що дана функція державного управління забезпечує отримання сукупності достовірних і необхідних відомостей про природне, господарське і правове становище лісів. Державний облік лісів і державний лісовий кадастр ведеться державними органами лісового господарства на основі даних державного земельного кадастру, матеріалів лісовпорядкування, інвентаризації, обстежень і первинного обліку лісів та використання інших даних¹.

Питання ведення державного лісового кадастру регламентується главою 9 ЛК України (ст. 49–53). Так, ст. 49 передбачає, що державний лісовий кадастр на території України ведеться з метою ефективної організації охорони і захисту лісів, раціонального використання лісового фонду України, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами лісів.

Згідно зі ст. 50 ЛК України державний лісовий кадастр є інформаційною базою для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ, організацій і громадян. Слід погодитися з Г. І. Балюк, на думку якої інформація державного лісового кадастру має різноманітний характер та виходить за межі суто екологічної інформації².

Відповідно до ст. 51 ЛК України, зазначає Г. А. Гарварт, державний лісовий кадастр включає: облік якісного і кількісного стану лісового фонду України; поділ лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій; грошову оцінку лісів (у необхідних випадках); інші показники. На справедливу думку авторки такий обсяг інформації не дає об'єктивного уявлення про склад українського лісового фонду³.

¹ Мельник П. В. *Правова охорона лісів Карпатського регіону України* : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ. 2002. 195 с.

² Балюк Г. І., Гетьман А. П., Ковальчук Т. Г. *Науково-практичний коментар Лісового кодексу*; за ред. Г. І. Балюка. Юрінком Інтер. Київ. 2009. 368 с.

³ Гарварт Г. *Організаційно-правові засади ведення державного лісового кадастру, обліку та впорядкування лісового фонду України. Підприємництво, господарство та право*. Київ. 2013. № 2. С. 97–101.

Єдині вимоги до постійних користувачів земель лісового фонду та технічні питання ведення держліскадастру закріплює Інструкція про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів, затверджена наказом Держкомлісгоспу від 01.10.2010 р. № 298¹.

Слід відмітити, що ведення держліскадастру має дуже важливе значення для ефективного управління лісами та лісовим господарством, здійснення заходів збереження, відтворення та охорони лісових ресурсів. Але не вирішеним залишається питання відповідальності за правопорушення у цій сфері.

З огляду на зазначене, Г. Гарварт обґрунтовано пропонує доповнити ст. 53-2 КУпАП, що встановлює адміністративну відповідальність службових осіб за перекручування або приховування даних державного земельного кадастру положеннями про відповідальність за аналогічні правопорушення, пов'язані із веденням держліскадастру².

Державний лісовий кадастр та облік лісів здійснюється у порядку, який затверджено постановою КМУ від 20 червня 2007 року № 848³.

Науковець А. П. Гетьман, виділяючи провадження з обліку природних ресурсів, відмічає три його стадії: а) здійснення підготовчих робіт; б) збирання необхідних відомостей щодо природних ресурсів; в) внесення зібраних відомостей до кадастрової документації⁴.

Термін «екологічне планування» в юридичній літературі використовується в широкому аспекті. Ним охоплюються всі види діяльності з розроблення, складання та реалізації екологічних імперативів, які

¹ Інструкція «Про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів»: затв. наказом Держкомлісгоспу України від 01. 10.2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1267-10>.

² Гарварт Г. Організаційно-правові засади ведення державного лісового кадастру, обліку та впорядкування лісового фонду України. *Підприємництво, господарство та право*. Київ. 2013. № 2. С. 97–101.

³ Про затвердження Порядку ведення державного обліку лісів і державного лісового кадастру: затв. постанова Каб. Міністрів України від 20.06. 2007 р. № 848. *Офіційний вісник України*. 2007. № 46. Ст. 1885.

⁴ Гетьман А. П. Еколого-процесуальна правова теорія: проблеми становлення і розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків. 1995. 32 с.

забезпечують раціональне і комплексне використання природних ресурсів, їх відтворення, а також охорону довкілля¹.

Слід відзначити, що деякі вчені, зокрема Г. І. Балюк, В. І. Андрейцев вважають, що поняття «планування» та «прогнозування» необхідно розрізняти, хоча вони тісно пов'язані та взаємообумовлені.

Так, під прогнозуванням В. І. Андрейцев розуміє цілеспрямовану діяльність спеціально уповноважених органів, установ, організацій на безпосередню розробку планових (прогнозних) показників зміни стану навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. А організаційно-правовими формами прогнозування називає екологічні програми, плани, передпроектні документи, тощо².

Планування діяльності суб'єктів природокористування у сучасних умовах набуває дедалі більшої ваги, оскільки стратегія їх розвитку повинна також узгоджуватися зі стратегією подолання глобальних та локальних екологічних загроз та концепцією сталого розвитку. Система лісокористування є однією з найважливіших складових системи природокористування, вона має свої особливості, котрі повинні бути враховані під час формування теоретико-методологічних засад планування.

У свою чергу А. П. Гетьман виділив такі стадії процесуального порядку екологічного планування: а) організація підготовки екологічного планування; б) розробка проекту екологічного планування; в) розгляд і затвердження проекту екологічного планування; г) контроль за його виконанням³.

П. В. Мельник зазначає, що «...функція планування використання та охорони лісових ресурсів базується на розробці й прийнятті екологічних програм, планів щодо охорони лісів. Плани і програми поділяються на різні види, що обумовлено певними критеріями – територіальністю; поресурсовою спрямованістю; органами, котрі їх

¹ Мельник П. В. *Правова охорона лісів Карпатського регіону України* : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ. 2002. 195 с.

² Андрейцев В. І. *Екологічне право. Загальна частина* : курс лекцій в схемах : навч. посіб. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

³ Гетьман А. П. *Процесуальний порядок здійснення екологічного планування. Вісник Академії правових наук України*. Харків. 1997. № 4. С. 100–105.

розробляють; строками дії тощо. Розрізняють державні, регіональні та місцеві, територіальні та місцеві, територіальні та галузеві, довгострокові та поточні плани і програми»¹. Слід погодитись з автором, що ефективність цієї функції в галузі охорони та використання лісових ресурсів залежить від рівня виконання цих програм.

Прогнозування на думку П. В. Мельника можна розглядати в широкому і вузькому значенні. У першому випадку прогнозування означає наукове передбачення наслідків перетворюючого впливу людини. Тобто це є передбачення результатів державного управління в галузі охорони і використання лісових ресурсів на основі наукових знань, з врахуванням природних та інших процесів розвитку. Важливість прогнозування полягає у тому, щоб передбачивши результати, створити науково-обґрунтовані рекомендації, які виключають шкідливий вплив на ліси. У вузькому значенні прогнозування – це науково-методична частина планування. Спеціально уповноважені державні органи разом з відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового і довгострокового прогнозування змін лісів, які повинні враховуватися при розробці та виконанні програм і заходів щодо економічного й соціального розвитку держави.

Моніторинг навколишнього середовища – це процес збирання і перетворення інформації про стан, природні та антропогенні (в результаті діяльності людини) зміни навколишнього середовища в цілях його охорони, раціонального використання природних ресурсів, охорони здоров'я і благополуччя людей. З метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища². Відповідно до ст. 28 ЛК

¹ Мельник П. В. *Правова охорона лісів Карпатського регіону України* : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ. 2002. 195 с.

² Голиченков А. К. *Экологический контроль: теория и практика, правовое регулирование*. Москва. 1991. 136 с.; Ільїна О. В. *Проблеми моніторингу в екологічному праві на сучасному етапі*. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. №. 4. Харків. 2013. С. 199–206.

України, моніторинг лісів є складовою частиною моніторингу навколишнього природного середовища¹.

Слід відмітити, що моніторинг деякі вчені розглядають як окрему самостійну функцію управління відносинами, що складаються з природу природних ресурсів та як самостійний вид діяльності, що має власні цілі, функції, об'єкти та суб'єкти. Так, С. В. Шарапова зазначає, що об'єктом моніторингу є відповідні природні об'єкти, зокрема, ліси, функціями є прогностична та інформаційна, завданням – своєчасне виявлення, оцінка, опрацювання та підготовка на цій основі рекомендацій та прогнозів по попередженню й усуненню негативних процесів².

Відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою КМУ від 30.03.1998 року № 391, державний моніторинг в галузі охорони лісів здійснюється Державним агентством лісового господарства, його органами на місцях, а також підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери його управління, які є суб'єктами системи моніторингу за охороною лісів відповідно до загальнодержавних і регіональних (місцевих) програм охорони навколишнього природного середовища³.

Відповідно до ст. 50 Конституції України, кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, а також право на її поширення, і така інформація не може бути ніким засекречена. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює, що на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органи на місцях та інші спеціально уповноважені державні органи покладається обов'язок інформування про стан навколишнього природного середовища⁴.

¹ Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ, в ред. Закону від 08.02.2006 р. № 3404-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. № 21. 2006 Ст. 170.

² Шарапова С. В. Поняття екологічного моніторингу в Україні. *Проблеми законності*. №. 39. Харків. 1999. С. 103–107.

³ Положення про державну систему моніторингу довкілля : затв. постановою Кабінетом Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391. *Офіційний вісник України*. № 13. 1998. Ст. 495.

⁴ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. № 41.1991. Ст. 546. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

Слід підтримати позицію П. В. Мельника, за якою «...для підтримання життєдіяльності і нормального функціонування лісових екосистем, прийняття вивірених управлінських рішень, необхідно мати точну систематичну інформацію. Для цього необхідно запровадити регулярний моніторинг (систему постійних спостережень по конкретних програмах) стану лісів. Розвивати систему регулярної оцінки лісових ресурсів необхідно шляхом залучання до даної роботи відповідних експертів провідних дослідницьких й інших організацій та установ. Інформація, що використовується в екологічному спостереженні, дає можливість органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям оперативно реагувати на всі зміни, що стосуються охорони і раціонального використання і відтворення лісів, вносити корективи в умови надання дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів, організовувати запобіжні заходи на випадок виникнення надзвичайних екологічних ситуацій тощо»¹.

Однією із складових функцій лісовпорядкування є лісова сертифікація. Сертифікація – це процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує якість продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам².

У юридичній літературі існує наступне визначення лісової сертифікації, зокрема, як процедури, під час якої третя незалежна сторона засвідчує відповідність системи ведення лісового господарства встановленим екологічним, економічним та соціальним стандартам.

На законодавчому рівні закріплено визначення лісової сертифікації як оцінки відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку. Сьогодні лісова сертифікація вирішує значно ширший спектр питань розвитку лісового сектора у світі: йдеться не тільки про запобігання незаконному вирубу-

¹ Мельник П. В. *Правова охорона лісів Карпатського регіону України* : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2002. 195 с.

² Про підтвердження відповідності : Закон України від 17.05.2001 р. № 2406-III. *Офіційний вісник України*. № 24. 2001. Ст. 1055.

ванню лісів, але і про гармонізацію екологічних, економічних та соціальних аспектів ведення лісового господарства.

На думку А. М. Дайнеки, лісова сертифікація із добровільного інструменту лісової політики поступово трансформується в обов'язковий елемент підтвердження сталого ведення лісового господарства¹.

Функція нормування та лімітування полягає у встановленні нормативів, лімітів спеціального використання лісових ресурсів. Щорічною нормою заготівлі деревини в порядку рубок головного користування є розрахункова лісосіка, яка обчислюється під час лісовпорядкування та затверджується для кожного постійного лісокористувача окремо за групами порід, виходячи з принципів безперервності та не виснажливості використання лісових ресурсів. Лімітами використання лісових ресурсів державного значення є: ліміт лісосічного фонду і ліміт заготівлі живиці. Видача спеціальних дозволів або дозволів компетентними державними органами управління в сфері екології є ліцензування діяльності по використанню, відтворенню природних ресурсів та охороні навколишнього природного середовища².

Відповідно до ст. 51 ЛК України, спеціальне використання лісових ресурсів проводиться за спеціальним дозволом – лісорубним квитком (ордером) або лісовим квитком³. Відповідно до постанови КМУ від 23 травня 2007 р. № 761, лісорубний квиток видається на: рубки головного користування, рубки пов'язані з веденням лісового господарства, інші рубки, заготівлю живиці. Лісовий квиток видається для: заготівлі другорядних лісових матеріалів; здійснення побічних лісових користувань; використання корисних властивостей лісу в культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілях⁴.

¹ Дайнека А. М. Розвиток лісової сертифікації в Україні: стан, проблеми, перспективи. *Науковий вісник НЛТУ України*. Вип. 23.15. Львів, 2013. С. 15–20.

² Мельник П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ. 2002. 195 с.

³ Лісовий кодекс України: від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ, в ред. Закону від 08.02.2006 р. № 3404-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. № 21. 2006. Ст. 170.

⁴ Правила відпуску деревини на пні в лісах України: затв. постановою Кабінетом Міністрів України від 29.07.1999 р. № 1378. *Офіційний вісник України*. № 31. 1999. С. 60.

До функцій державного управління в галузі охорони лісів відноситься також державний контроль. А. К. Голиченков, досліджуючи теорію і практику екологічного контролю, розрізняє два його рівні: «по-перше екологічний контроль – це функція державного управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища; по-друге – гарантія виконання природоохоронних заходів»¹. Що стосується форм контролю, в науковій літературі виділяють різні види екологічного контролю, зокрема: інтегрований, комплексний та диференційований контроль; державний, відомчий, громадський, виробничий контроль тощо².

Так, П. В. Мельник зазначає, що «...функція екологічного контролю являє собою діяльність уповноважених на це державних органів управління в межах матеріальних норм екологічного права, спрямовану на спостереження та перевірку дотримання усіма юридичними та фізичними особами нормативних положень та вимог, сформульованих у чинному екологічному законодавстві. Здійснення державного контролю покладається на центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також спеціально уповноважені органи в галузі охорони лісів. Відомчий контроль в галузі охорони лісів здійснюється міністерствами, державними комітетами за додержанням лісового законодавства підприємствами, установами та організаціями, які їм підпорядковані, тобто в межах підпорядкованої їм галузі управління». Слід погодитись з автором, що контрольними повноваженнями в галузі охорони лісів наділене широке коло державних органів, що не сприяє його високому рівню³.

Професор А. П. Гетьман досліджував процесуальну форму екологічного контролю, яку визначив, як «...урегульовану процесуальними нормативами екологічного законодавства діяльність спеціально уповноважених на те державних органів управління в галузі викорис-

¹ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория и практика, правовое регулирование. Москва, 1991. 136 с.

² Краснова М. В. Правові форми екологічного контролю : навч. посібник. Права єдність. Київ, 2012. 759 с.

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

тання, відтворення та охорони довкілля по нагляду і перевірці відповідності функціонування підконтрольних об'єктів прийнятим у законодавстві екологічним імперативам»¹.

Функцією державного управління в галузі охорони лісів є також проведення державної екологічної експертизи. Науковець В. І. Андрейцев, розглядаючи екологічну експертизу проектів, під даним терміном розуміє «...таку діяльність, зміст якої утворює складний і динамічний процес практичного пізнання екологічного змісту проектних матеріалів спеціально уповноваженими органами влади і державного управління, а також створеними екологами-експертними комісіями, групами. Також науковець детально досліджує порядок організації екологічної експертизи»².

Закон України «Про екологічну експертизу» встановлює об'єкти державної екологічної експертизи, серед яких є: проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, документація з впровадження нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища, створення загрози здоров'ю людей тощо.

Характеризуючи державне управління в галузі охорони навколишнього середовища, О. С. Колбасов зазначає, що воно «...стосується не лише безпосередньо відносин природокористування, але й відносин науки, культури, виховання, освіти, охорони здоров'я, організації і технології всіх видів виробництва, територіального і технології всіх видів виробництва, територіального і галузевого планування, містобудування, покращення умов побуту і відпочинку населення тощо»³.

Науковець П. В. Мельник справедливо відмічав, що «...на сьогоднішній день екологічна культура не досягла належного рівня. Люди в більшості розглядають лісові ресурси як невичерпні, і тому не ставляться до них з тією бережливістю, яка б забезпечувала високий

¹ Гетьман А. П. Еколого-процесуальна правова теорія: проблеми становлення і розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків. 1995. 32 с.

² Андрейцев В. І. Екологічне право. Загальна частина : курс лекцій в схемах : навч. посіб. Київ: Вентурі. 1996. 208 с.

³ Колбасов О. С. Экология: политика и право. *Наука*. Москва. 1976. 230 с.

рівень їх охорони»¹. На жаль, й на сьогодні думка автора залишається актуальною. Тому безперечно погоджуємось з науковцем, що у зв'язку із цим органам державного управління в галузі охорони лісів та охорони навколишнього природного середовища слід в більшій мірі звертати увагу на екологічне виховання і навчання, оскільки це призведе до підвищення рівня екологічної культури.

Державне управління в галузі охорони лісів – це діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднань, підприємств, організацій, установ, яка спрямована на охорону лісів, раціональне використання лісових ресурсів та дотримання лісового законодавства.

Механізм державного управління має значні недоліки та потребує подальшого вдосконалення, зокрема, при розробці оптимальної організаційної структури управління лісовим господарством основними факторами вибору мають стати: приведення структури у відповідність до визначених функцій організації, чітке визначення ланцюгів підпорядкування з певними центрами прийняття рішень, раціональний розподіл компетенції по горизонталі та повноважень по вертикалі, вилучення зайвих ланок з урахуванням рекомендацій щодо норм безпосереднього підпорядкування, встановлення чітких взаємозв'язків між системами прийняття рішень.

Лісовпорядкування є самостійною, однією із основних функцій управління лісами, ведення лісового господарства та врегулювання відносин, що складаються з приводу користування, охорони, захисту, збереження та відновлення лісу. Такі функції, як облік лісів, ведення державного лісового кадастру, моніторинг, інвентаризація лісового фонду, сертифікація, планування, прогнозування здійснюються з метою упорядкування та забезпечення ефективної організації ведення лісового господарства, тобто є складовими лісовпорядкування. Тому виділено таку основну функцію державного управління в галузі охорони лісів в Україні, як лісовпорядкування, яка об'єднує державний облік і ведення державного лісового кадастру; планування охорони

¹ Мельник П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2002. 195 с.

і використання лісових ресурсів; сертифікацію, інвентаризацію; прогнозування, моніторинг та інформування в галузі охорони лісів.

Отже, доцільно виділити такі основні функції державного управління в галузі охорони лісів в Україні: 1) лісовпорядкування, яка об'єднує державний облік і ведення державного лісового кадастру; планування охорони і використання лісових ресурсів; сертифікацію, інвентаризацію; прогнозування, моніторинг та інформування в галузі охорони лісів; 2) нормування та лімітування використання лісових ресурсів; 3) ліцензування в галузі охорони і використання лісових ресурсів; 4) державний екологічний контроль в галузі охорони лісів; 5) екологічна експертиза в галузі охорони лісів; 6) екологічне виховання і навчання.