

В. В. Вайда

викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
<https://orcid.org/0009-0006-0991-5946>
vitaliyvayda@yahoo.com

ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ГОСПОДАРЮВАННЯ У ЛІСАХ УКРАЇНИ»

У даній статті проаналізовано поняття «адміністративно-правовий механізм забезпечення сталого господарювання у лісах України».

Зазначено, що проблема сталого господарювання у лісах України є однією з найбільших екологічних проблем, належне вирішення котрої, є запорукою збереження лісових екосистем, флори і фауни, водних ресурсів, ведення ефективного лісового господарства, сприяння розвитку рекреації, туризму, охорони довкілля, здійснення мисливського господарства, доступу громадян до якісної питної води, подальшого розвитку України як демократичної і правової держави, розвитку громадянського суспільства та ринкової економіки, сприяння процесу євроінтеграції України та відбудови України від наслідків російської агресії. А тому Україна, неурядові організації, ЄС та міжнародне співтовариство приділяють важливу увагу питанням сталого розвитку лісів України, зокрема і в Українських Карпатах, й формуванню дієвих механізмів транскордонного співробітництва у цій сфері.

Вказано, що адміністративно-правовий механізм забезпечення сталого господарювання у лісах України – це є взаємоузгоджена сукупність норм й принципів права, форм і методів адміністративного права, уповноважених суб'єктів, і їх діяльність, котрі мають на меті адміністративно-правове забезпечення сталого господарювання у лісах України.

Відзначається, що стале ведення лісового господарства вимагає постійного вдосконалення управління лісами, застосування ефективних механізмів і впровадження кращих світових практик лісокористування в Україні. Виснажує ліси і сприяє збереженню особливо цінних лісових ділянок та їх біорізноманіття. Водночас, це дає прибуток місцевим громадам і державі. Стале лісокористування передбачає також відновлення лісів, наближених до природних лісів, замість утворення поширених одновидових деревних насаджень, і активне залучення до процесу управління лісами усіх зацікавлених сторін. Одним із найбільш найпоширеніших у світі механізмів забезпечення сталого лісового господарства є сертифікація лісів за критеріями Лісової опікунської ради.

Зазначено, що стале ведення лісового господарства вимагає постійного вдосконалення управління лісами, застосування ефективних механізмів і впровадження кращих світових практик лісокористування в Україні.

Ключові слова: ліси України, сталий розвиток, стале господарювання, адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правовий механізм забезпечення сталого господарювання у лісах України.

V. V. Vayda. The concept of the “administrative and legal mechanism of ensuring of the sustainable management in the forests of Ukraine”

In this article the concept of the «administrative-legal mechanism of ensuring sustainable management in the forests of Ukraine» is analyzed.

It is noted that the problem of sustainable management in the forests of Ukraine is one of the biggest environmental problems, the proper solution of which is a guarantee of the preservation of forest ecosystems, flora and fauna, water resources, conducting effective forestry, promoting the development of recreation, tourism, environmental protection, and hunting, access of citizens to high-quality drinking water; further development of Ukraine as a democratic and legal state, development of civil society and market economy, promotion of the process of European integration of Ukraine and reconstruction of Ukraine from the consequences of Russian aggression. And that is why Ukraine, non-governmental organizations, the EU and the international community pay important attention to the issues of sustainable development of forests in Ukraine, in particular in the Ukrainian Carpathians, and the formation of effective mechanisms for cross-border cooperation in this area.

It is indicated that the administrative-legal mechanism for ensuring sustainable forest management in Ukraine is a mutually agreed set of norms and principles of law, forms and methods of administrative law, authorized subjects, and their activities aimed at administrative-legal ensuring sustainable management in forests of Ukraine.

It is noted that it is important to ensure sustainable management in the forests of Ukraine. Sustainable management does not deplete forests and contributes to the preservation of particularly valuable forest areas and their biodiversity. At the same time, it brings profit to local communities and the state. Sustainable forest management also involves the restoration of forests close to natural forests, instead of the formation of widespread single-species tree plantations, and the active involvement of all stakeholders in the forest management process. One of the most widespread mechanisms for ensuring sustainable forestry in the world is the certification of forests according to the criteria of the Forest Stewardship Council.

It is noted that sustainable management of forestry requires constant improvement of forest management, the use of effective mechanisms and the implementation of the best world practices of forest use in Ukraine.

Key words: forests of Ukraine, sustainable development, sustainable management, administrative-legal mechanism, administrative and legal mechanism of ensuring of the sustainable management in the forests of Ukraine.

Постановка проблеми. У контексті сучасної євроінтеграції України, адміністративної реформи, подолання екологічних проблем в сучасній Україні, в тому числі спричинених російськими окупантами, реформування лісового законодавства України, потреби збереження лісів України, важливе значення має дослідження питання адміністративно-правового механізму забезпечення сталого господарювання у лісах України.

Дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення сталого господарювання у лісах України має важливе практичне значення для подальшого реформування законодавства України про забезпечення сталого господарювання у лісах, а також задля покращення практичної діяльності уповноважених суб'єктів у даній сфері.

Стан дослідження. Дана проблематика є актуальною і вона є предметом дослідження багатьох науковців, зокрема: О. Волкова, Я. Лазура, О. Микитюка, П. Томіленка.

Мета статті. Мета даної публікації полягає в тому, щоби охарактеризувати поняття «адміністративно-правовий механізм забезпечення сталого господарювання у лісах України».

Виклад матеріалу дослідження. Проблема сталого господарювання у лісах України є однією з найбільших екологічних проблем, належне вирішення котрої, є запорукою збереження лісових екосистем, флори і фауни, водних ресурсів, ведення ефективного лісового господарства, сприяння розвитку рекреації, туризму, охорони довкілля, здійснення мисливського господарства, доступу громадян до якісної питної води, подальшого розвитку України як демократичної і правової держави, розвитку громадянського суспільства та ринкової економіки, сприяння процесу євроінтеграції України та відбудови України від наслідків російської агресії. А тому Україна, неурядові організації, ЄС та міжнародне співтовариство приділяють важливу увагу питанням сталого розвитку лісів України, зокрема і в Українських Карпатах, й формуванню дієвих механізмів трансродонного співробітництва у цій сфері.

Одним з основних чинників проблем зі здоров'ям у багатьох країнах світу є забруднення повітря. Ліси Карпат мають важливу функцію для забезпечення якості атмосферного повітря у країнах Центральної Європи. Це також обумовлює важливість і необхідність сталого господарювання у лісах Українських Карпат.

Адміністративно-правовий механізм забезпечення сталого господарювання у лісах України – це є взаємоузгоджена сукупність норм й принципів права, форм і методів адміністративного права, уповноважених суб'єктів, і їх діяльність, котрі мають на меті адміністративно-правове забезпечення сталого господарювання у лісах України.

На думку О. Волкова поняття «лісовий фонд України» включає у себе сукупність усіх лісів на території України незалежно від їх форми власності. А із урахуванням наявності державної, комунальної і приватної форми власності на ліси України частинами складовими лісового фонду України слід розглядати: державний лісовий фонд – як усі ліси державної форми власності в Україні; комунальний лісовий фонд – усі ліси в Україні, що є власністю територіальних громад і приватний лісовий фонд – як усі ліси на території України, які перебувають у власності приватних осіб.

Все це свідчить про доцільність закріплення визначення поняття «лісовий фонд України» у окремому законодавчому акті (наприклад, у Законі України «Про лісовий фонд України») і обов'язкового визначення різновидів лісового фонду залежно від їх форм власності. Лісовий фонд як об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту слід розглядати як комплексне правове поняття із точки зору того, що:

- 1) його регулювання відносять до сфер різних галузей права;
- 2) він об'єднує різні складові залежно від форм їх власності на ліси (державний, комунальний та приватний лісовий фонди);
- 3) він є об'єктом регулювання, управління, захисту і охорони нормами і екологічного, і адміністративного права.

При цьому під час правового регулювання охорони й використання лісового фонду України використовують норми матеріального і процесуального адміністративного права, і регулюючого, і охоронного характеру [1, с. 40-41].

Правовий режим лісового фонду має певну специфіку, він є комплексним соціально-правовим явищем, яке характеризує організацію та функціонування суспільства і держави на правових засадах в сфері використання та охорони лісових ресурсів, їх сталого розвитку в Україні.

В умовах євроінтеграції та процесу адаптації і гармонізації національного законодавства України до норм Права ЄС правовий режим використання та охорони лісових ресурсів в Україні потребує відповідної оптимізації правових засад на основі засад сталого розвитку. Зокрема, на законодавчому рівні доцільно врегулювати питання стосовно умов перебування громадян в лісах, які належать до приватної форми власності. При цьому змін відповідних потребує ЛК України в питанні розширення прав приватних власників лісів. Зокрема, доречно збільшити площу лісів, які можуть перебувати в власності приватних осіб. З цієї позиції доречною є думка Б. Кіндюка, який наполягає на збільшенні основної площі лісів приватної власності із 5 га до 55 га, оскільки «на лісовій ділянці площею до 5 га не можливо ефективно ведення лісового господарства» [2, с. 68].

Аналізуючи зміст поняття «лісовий фонд», доречно звернути увагу на відсутність єдиного підходу в науковців щодо того які саме об'єкти належать до лісового фонду, і що саме потрібно визнавати лісовим фондом? У наукових колах досі тривають дискусії про доцільність відмови від застосування поняття

«лісовий фонд» як належної правової категорії. Головна причина цього – це відсутність терміну «лісовий фонд» у Праві ЄС. У більшості з них застосовують поняття «ліси» і «лісові ресурси» [3, с. 40]. Але в законодавстві України застосовується поняття «лісовий фонд», проте не встановлено його чітке юридичне визначення. Так, в ст. 1 Лісового кодексу України [4] (далі – ЛК України) зазначено, що «усі ліси на території України ... становлять лісовий фонд...», але наведене поняття лісового фонду не можна вважати єдиним і загальноприйнятим для використання, адже воно не враховує всі істотні ознаки, які його характеризують ліси та складові елементи лісів як правової категорії. Термін «лісовий фонд» згадано і в ч. 2 ст. 2 ЛК України, де зазначено, що лісовий фонд України й окремі лісові ділянки є об'єктами лісових відносин.

В ч. 1 ст. 4 ЛК України визначено склад лісового фонду, до якого належать лісові ділянки, у тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менш як 0,1 га, а також закріплені перелік об'єктів, які не належать до лісового фонду України. Утім в законодавстві відсутня чітке визначення що саме слід вважати лісовим фондом. Водночас у лісовому законодавстві України розмежовують поняття «лісовий фонд» й «лісові ділянки». Окремо законодавство виділяє також поняття «ліс», «земельна лісова ділянка», «праліси», «природні ліси», «квазіпраліси» [5, с. 68].

Так, наявність у ЛК України поняття «земельна лісова ділянка» дозволяє застосувати норми земельного законодавства України при урегулюванні відносин між землекористувачами, власниками землі й органами державної влади. Це поняття введено для єдиного правового регулювання в Україні використання землі і лісів, які на ній ростуть, а також для вирішення у законодавстві питань щодо їхнього раціонального використання й охорони [6, с. 39].

На думку М.Краснової [7, с. 52] та Х.Юшкевич[8, с. 174] юридичне поняття «ліс» пов'язане із формуванням лісового фонду, адже дефініція «лісовий фонд» є найбільш прийнятною і усталеною.

Лісові відносини безпосередньо належать до сфери врегулювання нормами адміністративного права, адже відповідають всім основним ознакам адміністративного права:

- виникають між органами публічної влади (спеціальний суб'єкт) та фізичними й юридичними особами;
- забезпечуються волевиявленням відповідних суб'єктів права власності на ліси;
- їм властива широка сфера застосування норм права [9, с. 11];
- містять велику кількість різноманітних нормативно-правових актів;
- мають персоніфікованість застосування адміністративної санкції прямої дії, що пов'язано із обмеженням використання лісових ресурсів;
- їм властиве домінування приписів імперативного характеру, які регламентують відносини з участю державних органів, котрі наділені владними повноваженнями здійснювати контроль й нагляд у сфері охорони та використання лісових ресурсів [10, с. 141], притягувати винних осіб до юридичної відповідальності;
- складаються між суб'єктами, котрі перебувають у відносинах влади й підпорядкування [11, с. 339];
- їх метою є реалізацією відповідного публічного інтересу, задоволення законних інтересів та потреб суспільства у лісах, захист цього права в разі його порушення.

Важливим для забезпечення сталого господарювання у лісах України є контроль за станом лісів України, в тому числі і завдяки аналізу даних супутникових знімків. Площа лісів це не є стабільна категорія, в окремих регіонах вона зменшується, а в окремих збільшується. Остання інформація щодо площі українських лісів датується 2010 роком й не враховує усі території, які вкриті лісовою рослинністю. У 2021 році Держлісагентство ініціювало роботу із дешифрування космічних знімків із метою створення актуальної карти всіх лісів України. Нині згенеровані площі лісів майже для всієї території за винятком Луганської, Донецької, Запорізької області та Криму.

Як виявилось, в Україні нині на 1,6 млн гектарів лісу більше, ніж вважається офіційно. Якась частина таких «знайдених» лісів – це є лісосмуги, зелені насадження у населених пунктах, захисні насадження. Але більшість – це є справжні самосійні ліси за межами чинного лісового фонду. На даний час уже подано клопотань вже на 44 тис. гектарів. Позитивних відповідей вже отримано на 11,5 тис. гектарів. Майже 1,5 тис. гектарів вже оформлено. Є у нас й перші рекордсмени, так, Полтавський лісгосп оформив вже понад 500 гектарів земель запасу, і зареєстровано право власності [12].

Доступ до інформації екологічного характеру є передумовою участі громадськості у прийнятті рішень й моніторингу дій уряду й приватного сектору. Така інформація може бути корисною для підприємств під час здійснення ними планування, а також придбання й використання новітніх технологій. Оскільки негативні екологічні впливи часто стосуються декількох сусідніх держав, питання постає про міжнародне поширення інформації [13].

Важливим є забезпечення сталого господарювання у лісах України. Стале господарювання не виснажує ліси і сприяє збереженню особливо цінних лісових ділянок та їх біорізноманіття. Водночас, це дає прибуток місцевим громадам і державі. Стале лісокористування передбачає також відновлення лісів, наближених до природних лісів, замість утворення поширених однорідних деревних насаджень, і активне залучення до процесу управління лісами усіх зацікавлених сторін.

Одним із найбільш найпоширеніших у світі механізмів забезпечення сталого лісового господарства є сертифікація лісів за критеріями Лісової опікунської ради (англ – FSC). В Україні вже станом на лютий

2021 року 4,5 млн гектарів лісу отримали такий сертифікат Лісової опікунської ради. Тепер основне завдання — забезпечити дотримання лісовими господарствами України сертифікаційних вимог і зробити процедуру сертифікації більш якісною та прозорою.

Інші механізми, які сприяють управлінським практикам сталого лісового господарства: процедура оцінки впливу на довкілля, створення заповідних територій на найцінніших ділянках лісів, лісовпорядкування, охорона лісових оселищ у рамках Смарагдової мережі в Україні. Всі вони допомагають захистити цінні ділянки лісу та зберегти важливі для громад об'єкти, наприклад, місця збирання грибів, ягід, місця рекреації або історико-культурні місця [14].

Смарагдова мережа – це новітня мережа природоохоронних територій, яка впроваджується в країнах-членах ЄС, які вже ратифікували Конвенцію про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі [15] 1979 року (далі – Бернська конвенція). Україна приєдналася до Бернської конвенції згідно відповідного Закону України [16] від 29 жовтня 1996 року. Цілі Бернської конвенції полягають в збереженні дикої флори і фауни в їхніх природних середовищах існування, особливо тих видів й середовищ існування, збереження котрих потребує співробітництва кількох держав, а також в сприянні такому співробітництву. Особливу увагу приділяють зникаючим й вразливим видам, включаючи зникаючі і вразливі мігруючі види [17].

Стале ведення лісового господарства вимагає постійного вдосконалення управління лісами, застосування ефективних механізмів і впровадження кращих світових практик лісокористування в Україні

Важливим для ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення сталого ведення лісового господарювання в Україні має також функціонування Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля [18] – це автоматизована інформаційна система збору, розгляду, оброблення, накопичення, систематизації, зберігання і надання доступу до інформації та документів із оцінки впливу на довкілля.

Сучасною тенденцією взаємовідносин громадян й держави в Україні є те, що нині розвивається електронна форма взаємовідносин громадян із органами публічної адміністрації, в тому числі й щодо роботи із зверненнями громадян [19, с. 367]. Поширення електронного врядування нині є важливою специфічною рисою в Україні.

Доцільно також створити єдині електронні інтерактивні онлайн мапи в мережі Інтернет на офіційних веб-ресурсах уповноважених органів публічної влади щодо лісів України, сміттєзвалищ, земель сільськогосподарського призначення, із метою забезпечення ефективного громадського моніторингу щодо них та недопущення заподіяння шкоди довкіллю, а також забезпечення відшкодування шкоди заподіяної довкіллю. Адже чимало фактів незаконних вирубок лісів в Україні нині встановлюється завдяки онлайн інтерактивним картам, зокрема і сервісу Гугл. Новітні технології також потрібно використовувати із метою захисту довкілля, зокрема, лісів України.

Висновки. Отже, на основі вищенаведеного, можемо зробити наступні висновки. Проблема сталого господарювання у лісах України є однією з найбільших сучасних екологічних проблем, належене вирішення котрої, є запорукою збереження лісових екосистем, флори і фауни, водних ресурсів, ведення ефективного лісового господарства, здійснення дбайливого мисливського господарства, сприяння розвитку рекреації, туризму, охорони довкілля, сприяння процесу євроінтеграції України та відбудови України від наслідків російської агресії.

У рамках науки адміністративного права доречним є подальше удосконалення наявних методів й обґрунтування концепцій нових засобів і практик адміністративно-правового регулювання сталого ведення лісового господарства.

Стале ведення лісового господарства вимагає постійного вдосконалення управління лісами, застосування ефективних механізмів і впровадження кращих світових практик лісокористування в Україні.

Існують перспективи і подальших наукових досліджень в даному напрямку, зокрема, щодо: захисту лісів України, міжнародно-правового статусу лісів; правової охорони лісів Карпат.

Отже, ми у даній статті охарактеризували проблематику поняття «адміністративно-правовий механізм забезпечення сталого господарювання у лісах України».

Список використаних джерел:

1. Волков О.Є. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України: Дисертація. Тернопільський національний економічний університет, МОН України, м. Тернопіль, 2020. 264 с.
2. Кіндюк Б. До питання про тимчасову передачу лісів селянству за часів НЕПу. *Юридична Україна*. 2012. № 1. С. 66–70.
3. Печуляк В.П. Лісовий фонд чи лісові землі: проблемні питання понятійного апарату у сфері державного регулювання лісгосподарських відносин. *Фінансове право*. 2012 (21). № 3. С. 38–42.
4. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12> (дата звернення: 10.10.2022).
5. Гарварт Г.А. Поняття «лісовий фонд» у Лісовому кодексі України та КПАП України. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1(1). С. 65–70.

6. Волков О. Є. Поняття земельної лісової ділянки як однієї з основних категорій лісового права. Людина і закон: публічно-правовий вимір: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 2–3 жовтня 2015 р.). Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ». 2015. С. 38–40.
7. Краснова Ю. А. Деякі проблеми становлення понятійного апарату права екологічної безпеки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2016. № 2 (103). С. 51–54.
8. Юшкевич Х. В. Лісовий фонд як об'єкт охорони засобами адміністративного права: нормативний аспект. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6. Vol. 3. P. 169–176.
9. Петришин О., Погребняк С. Система права: загальнотеоретична характеристика. *Право України*. 2017. № 5. С. 9–17.
10. Арутюнян Д.А. Адміністративно-правове регулювання державного контролю у сфері охорони й використання лісів в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 139–144.
11. Адміністративне право України: словник термінів. За заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2014. 520 с.
12. Болоховець Ю. В Україні знайшлося 1,6 млн гектарів лісу: що з ним робити? URL: https://lb.ua/blog/yurii_bolokhovets/538968_ukraini_znayshlos_16 mln_gektariv.html (дата звернення: 11.10.2022).
13. Морозовська Т. Розуміння права на екологічну інформацію. *Віче*. 2010. № 4 URL: <http://www.viche.info/journal/1869/> (дата звернення: 11.10.2022).
14. Що таке стало господарство. URL: <https://wwf.ua/our-work/forest/sustainable-forestry/> (дата звернення: 12.10.2022).
15. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19 вересня 1979 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_032#Text (дата звернення: 12.10.2022).
16. Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі: Закон України від 29 жовтня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 50. Ст. 278.
17. Бернська конвенція. URL: <https://wownature.in.ua/pro-nas/nasha-diiialnist/mizhnarodna-diiialnist/bernska-konventsiiia/> (дата звернення: 14.10.2022).
18. Реєстр ОВД. URL: <http://eia.menr.gov.ua/> (дата звернення: 14.10.2022).
19. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 412 с.