

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

### PUBLIC ADMINISTRATION OF THE FOREST FUND OF UKRAINE

Габлей Н.Г., к.ю.н., доцент,  
завідувач кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права  
Івано-Франківський навчально-науковий юридичний інститут  
Національного університету «Одеська юридична академія»

В даній статті досліджено публічне адміністрування лісового фонду. Визначена позиція про те, що публічне адміністрування лісового фонду – це системна діяльність суб'єктів публічного адміністрування в межах правових норм, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування з метою відтворення, користування та зберігання лісового фонду та можливості його промислової переробки. Вступаючи в адміністративно-правові відносини та будучи суб'єктом публічної адміністрації органи держави та місцевого самоврядування здійснюють функції управління. Охорона та управління об'єктами лісового фонду є важливим в сучасних умовах, зокрема під час збройної агресії щодо нашої держави. Норми адміністративного права закріплюють повноваження в сфері відносин, пов'язаних із лісовим фондом, компетенцію суб'єктів владних повноважень щодо реалізації суб'єктам прав та обов'язків. Задля забезпечення публічного адміністрування лісовим фондом закріплено коло правопорушень та встановлено адміністративну відповідальність. Тому у сфері публічного адміністрування лісового фонду мають місце дві групи адміністративних правовідносин: регулюючі та правоохоронні (адміністративно-деліктні).

В статті проаналізовано, що одна з проблем комплексного врегулювання різними галузями права лісового фонду України, зокрема розподілу функцій управління, часто призводить в окремих випадках до дублювання функцій або втрати їх виконання, що негативно впливає на лісовий фонд України. Також визначено, що важливо привести у відповідність нормативно-правові акти, що регулюють питання охорони та використання об'єктів лісового фонду, зокрема ст. 1 Лісового кодексу перейменувати на «Основні терміни», де б зазначались всі базові поняття лісового кодексу для спрощеного їх використання, в тому числі і поняття лісового фонду як сукупності всіх лісів на території України незалежно від форми власності. В статті зазначено, що публічне адміністрування лісового фонду передбачається здійснювати шляхом: зміни моделі та механізмів управління у сфері лісового господарства; оптимізації та реорганізації структури і функцій суб'єктів господарювання державної власності в лісовій галузі; зміни правил здійснення лісгосподарських заходів, які спрямовані на наближенні до природи методи лісівництва та поступову відмову від суцільних рубок; забезпечення прозорості лісгосподарської діяльності в частині відкритого електронного продажу деревини тощо.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, лісовий фонд, суб'єкти публічного адміністрування, функції управління, лісові відносини.

This article examines the public administration of the forest fund. The defined position is that the public administration of the forest fund is a systematic activity of the subjects of public administration within the limits of legal norms, which is aimed at: making administrative decisions; provision of administrative services; implementation of the internal administration of the subject of public administration for the purpose of reproduction, use and storage of the forest fund and the possibility of its industrial processing. Entering into administrative and legal relations and being a subject of public administration, state and local self-government bodies perform management functions. Protection and management of forest fund objects is important in modern conditions, in particular during armed aggression against our state. Norms of administrative law establish powers in the field of relations related to the forest fund, the competence of the subjects of authority to exercise the subjects' rights and duties. In order to ensure public administration of the forest fund, the circle of offenses has been established and administrative responsibility has been established. Therefore, in the field of public administration of the forest fund, there are two groups of administrative legal relations: regulatory and law enforcement (administrative-delict).

The article analyzes that one of the problems of complex regulation by various branches of the law of the forest fund of Ukraine, in particular the distribution of management functions, often leads in some cases to the duplication of functions or the loss of their performance, which negatively affects the forest fund of Ukraine. It is also determined that it is important to bring into line the normative legal acts regulating the protection and use of forest fund objects, in particular Art. 1 of the Forest Code to be renamed to "Basic Terms", where all the basic concepts of the Forest Code would be indicated for their simplified use, including the concept of the forest fund as the totality of all forests on the territory of Ukraine, regardless of the form of ownership. The article states that the public administration of the forest fund is supposed to be carried out by: changing the management model and mechanisms in the field of forestry; optimization and reorganization of the structure and functions of state-owned business entities in the forestry sector; changes in the rules for the implementation of forestry activities, which are aimed at methods of forestry that are close to nature and the gradual abandonment of continuous felling; ensuring the transparency of forestry activities in terms of open electronic sale of wood, etc.

**Key words:** public administration, forest fund, subjects of public administration, management functions, forest relations.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Ліси відносяться до природних ресурсів нашої держави і відповідно до ч. 2 ст. 1 Лісового кодексу України є її національним багатством та за своїм призначенням та місцезнаходженням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах. Зважаючи на це, однією з проблем в Україні є використання лісового фонду України не за призначенням, з порушенням норм чинного законодавства. Важлива роль під час охорони і використання лісового фонду належить суб'єктам публічного

адміністрування. Воєнний стан в Україні завдає нищівного удару не лише по економіці держави, але і по довкіллю, зокрема знищується велика кількість об'єктів лісового фонду України. Зважаючи на це, публічне адміністрування лісового фонду є обов'язковим й спеціальним режимом його охорони з боку держави.

Проблемам публічного адміністрування лісового фонду присвятили свій науковий доробок такі вчені як: В. Б. Авер'янов, О. Є. Волков, В. В. Галуцько, Р. В. Ігн'яшин, І. Д., В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, А. М. Соцький, В. П. Тимошук, Х. В. Юшкевич та ін.

**Метою статті** є з'ясування поняття «публічне адміністрування лісового фонду» та вирішення проблемних питань в даній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Конституції України та Лісового кодексу України ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням

та місцезостапуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах [1; 2]. Стратегія державної екологічної політики України на період до 2030 року передбачає пріоритетність забезпечення всебічної охорони лісів, організацію раціонального використання й відтворення лісового фонду України, переосмислення змісту та значення лісового фонду у досягненні збалансованого (сталого) розвитку важливих галузей господарства та промисловості, необхідність приведення національного природоохоронного і адміністративного законодавства відповідно до європейських норм і стандартів, тощо [3]. А державна стратегія управління лісами України до 2035 року вказує на забезпечення ефективного управління лісами на основі забезпечення сталого ведення лісового господарства, збереження біорізноманіття в лісах, адаптованого до кліматичних змін лісового господарства, популяризація професії лісвника у суспільстві, забезпечення фінансової стабільності лісової галузі та створення сприятливих умов для активізації розвитку деревообробної та суміжних галузей економіки [4]. Тому важливим є сам процес публічного адміністрування лісового фонду України.

Перш, ніж перейти до розкриття тематики дослідження, варто з'ясувати, що ми будемо розуміти під поняттями «лісовий фонд України» та «публічне адміністрування». Термін «лісовий фонд» вживається в ч. 1 ст. 4 ЛК України, де визначається склад лісового фонду, до якого належать усі ліси на території України незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, у тому числі лісові ділянки, захисні насадження лінійного типу площею не менше 0,1 гектара, інші лісовкриті землі [2], а також закріплені перелік об'єктів, які не належать до лісового фонду. В. І. Олещенко та Н. Р. Малишева зазначають у своєму дослідженні, що «лісовий фонд» – сукупність усіх лісів України незалежно від того, в чиєму користуванні вони перебувають [5, с. 50]. Х. Юшкевич вважає, що лісовий фонд є об'єктом регулювання, управління, охорони та захисту нормами адміністративного права як «класичного представника» блоку «публічне право», при цьому весь арсенал його норм, як матеріального, так і процесуального, як регулюючого, так і охоронного характеру, використовується задля забезпечення правопорядку у цій сфері [6, с. 40]. Підтримує цю ж позицію і вчений О. Є. Волков, зокрема зазначає, що лісовий фонд слід визнати об'єктом регулювання нормами адміністративного права, адже при цьому використовується увесь арсенал адміністративно-правових засобів процесуального, регулюючого та охоронного характеру задля забезпечення правопорядку у сфері управління та захисту лісових відносин [7, с. 39], проте його регулювання відноситься і до інших сфер різних галузей права; об'єднує різні складові залежно від форм власності на ліси (державний лісовий фонд, комунальний лісовий фонд, приватний лісовий фонд); є об'єктом регулювання, управління, захисту й охорони нормами як екологічного (лісового) права, так і адміністративного права [7, с. 40]. Ми солідарні з даним вченим, що лісовий фонд, зокрема його правове регулювання належить до різних галузей права, проте вважаємо, що ключова роль щодо закріплення механізму управління об'єктами лісового фонду належить адміністративному праву. І варто зауважити, що однією з проблем комплексного врегулювання різними галузями права, зокрема розподілу функцій управління, часто призводить в окремих випадках до дублювання функцій або втрати їх виконання, що негативно впливає на лісовий фонд України. Тому варто ст. 1 Лісового кодексу перейменувати на «Основні терміни», де б зазначалися всі базові поняття лісового кодексу для спрощення їх використання, в тому числі

і поняття лісового фонду як сукупності всіх лісів на території України незалежно від форми власності.

Що стосується терміну «публічне адміністрування», то – це регламентована законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування [8, с. 147]. Вчені Ю. Г. Кальниш, Т. М. Лозинська та В. І. Тимцуник розглядають «публічне адміністрування» як комплексну усвідомлену та цілеспрямовану діяльність, що пов'язана з реалізацією повноважень суб'єктів управління з розробки, прийняття та впровадження державно-управлінських рішень або послідовного здійснення управлінського циклу, що складається з класичних функцій управління, таких як планування, організація, мотивація, контроль, і впливає на зміну суспільних процесів та явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними управлінськими цілями організації [9, с. 6–8]. На думку В. К. Колпакова, публічне адміністрування включає в себе діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту, що відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [10, с. 102–103].

На нашу думку, публічне адміністрування лісовим фондом – це системна діяльність суб'єктів публічного адміністрування в межах правових норм, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування з метою відтворення, користування та зберігання лісового фонду та можливості його промислової переробки.

Важливу роль у публічному адмініструванні відводиться суб'єктам. Відповідно до ч. 3 ст. 2 Лісового кодексу України суб'єктами лісових відносин є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи та громадяни, які діють відповідно до Конституції та законів України [2]. Погоджуємось з А. М. Соцьким про те, що в Україні ми не можемо розглядати поняття «публічна адміністрація» як синонім поняття «орган державної влади» як це є в багатьох європейських державах, оскільки відповідно до національного законодавства до органів державної влади не відносяться органи місцевого самоврядування, хоча держава їм делегує повноваження, зокрема, і в лісовій сфері [11, с. 175]. О. Є. Волков зазначає, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду України складається з таких рівнів-підсистем: 1) вищі державні органи, що здійснюють загальний (нормативно-правовий та політично-керівний) вплив на процес адміністративно-правового забезпечення використання й охорони лісового фонду – Верховна Рада України, Президент України, Уряд України; 2) центральні органи виконавчої влади загальної компетенції з їх територіальними підрозділами, зокрема Міністерство економіки; місцеві органи виконавчої влади – обласні державні адміністрації, органи виконавчої влади АРК; 3) центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції з їх територіальними підрозділами – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів України; 4) органи і посадові особи регіонального та місцевого самоврядування – обласні ради; міські, селищні, сільські ради; міські, селищні, сільські голови; 5) органи, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема Національна поліція України; 6) громадські інститути, законодавчо уповноважені на виконання публічних функцій; 7) адміністрація об'єктів лісового фонду, власники лісів, постійні лісокористувачі

(корпоративний рівень адміністративно-правового забезпечення) [7, с. 88].

Ефективне управління лісами передбачається здійснювати шляхом: зміни моделі та механізмів державного управління у сфері лісового господарства; оптимізації та реорганізації структури і функцій суб'єктів господарювання державної власності в лісовій галузі; зміни правил здійснення лісгосподарських заходів, які спрямовані на наближені до природи методи лісівництва та поступову відмову від суцільних рубок; забезпечення прозорості лісгосподарської діяльності в частині відкритого електронного продажу деревини; впровадження нової системи організації охорони і захисту лісів, запобігання незаконним рубкам, обігу та збуту незаконно заготовленої деревини; розроблення та виконання програм реабілітації лісів і відновлення лісових природних комплексів, пошкоджених внаслідок бойових дій; застосування гендерно-орієнтованого підходу; створення безпечного та комфортного робочого середовища як для чоловіків, так і для жінок; удосконалення методів управління лісовими об'єктами природно-заповідних територій у зоні відчуження та лісах, пошкоджених внаслідок бойових дій; удосконалення сис-

теми лісовпорядкування для постійних лісокористувачів та власників лісів шляхом створення єдиної електронної таксаційної та картографічної бази даних про ліси [4].

**Висновки.** Таким чином, публічне адміністрування лісового фонду розглядаємо як системну діяльність суб'єктів публічного адміністрування в межах правових норм, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування з метою відтворення, користування та зберігання лісового фонду та можливості його промислової переробки. Вважаємо, що варто ст. 1 Лісового кодексу перейменувати на «Основні терміни», де б зазначались всі базові поняття лісового кодексу для спрощеного їх використання, в тому числі і поняття лісового фонду як сукупності всіх лісів на території України незалежно від форми власності. Першочерговими проблемами, що потребують вирішення є недосконалий розподіл функцій управління різних суб'єктів, що призводить в окремих випадках до дублювання функцій або втрати їх виконання, а також незбалансованість системи правовідносин між суб'єктами з урахуванням можливої наявності конфлікту інтересів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Лісовий кодекс України: закон України від 21.01.1994 № 3852-XII (в ред. від 20.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
4. Державна стратегія управління лісами України до 2035 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1777-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>
5. Малишева Н. Р., Олещенко В. І. Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття. К.: Хімджест, 2013. 176 с.
6. Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2019. 246 с.
7. Волков О.Є. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України : дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2020. 264 с.
8. Харічкова С. К., Дорошук Г. А. Менеджмент організацій і адміністрування: навчальний посібник для підготовки до державного іспиту на ступінь магістра. Одеса : Освіта України, 2015. 443 с.
9. Кальниш Ю.Г., Лозинська Т.М., Тимцуник В.І. Публічне адміністрування: навчальний посібник. Полтава : РВВ ПДАА, 2015. 185 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 102–104. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf)
11. Соцький А.М. Публічне адміністрування лісової сфери: дис. ... док. юрид. наук. Дніпро, 2021. 418 с.