

Резюме

**Капинус Р. Ю.** Акты глав государств как источники административного права стран англо-американской правовой системы: Соединенные Штаты Америки, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

Статья посвящена исследованию актов глав государств в сфере административного права стран англо-американской правовой системы. В статье исследуются сущность данных актов, сфера регулирования и место среди других источников административного права. Автор приходит к выводу о том, что акты глав исследуемых государств в сфере административного права отличаются своей правовой природой и местом среди других источников права, что связано с особенностями форм государственного правления данных стран.

**Ключевые слова:** нормативно-правовой акт, правовой статус, указ, план реорганизации, глава государства.

Summary

**Kapinus R.** Legal acts of head of a state as sources of administrative law in Anglo-American legal system: United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

The article deals with a research of head of state legal acts in a sphere of administrative law in Anglo-American legal system. Essence, sphere of regulation and place among other sources of administrative law investigated in present article. Article emphasize on a relation between form of government and peculiarities of head of a state legal acts. Author concludes that legal nature and place among other sources of law of head of state legal acts in investigated countries are different.

**Key words:** legal act, legal status, order, reorganization plan, head of a state.

Отримано 11.04.2014

УДК 342.9

**О. А. КОЗАЧУК**

*Олександра Анрдіївна Козачук, аспірант Національного університету біоресурсів і природоохористування України*

**ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ТА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ  
В СФЕРІ ЛІСОВОЇ ОХОРОНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Об'єктивна потреба адміністративно-правового регулювання діяльності лісової охорони пояснюється значенням лісу як природного об'єкта державного регулювання, іншими соціально-економічними чинниками.

Адміністративно-правове регулювання лісової охорони, на жаль, є малодослідженим. Деякими вітчизняними науковцями досліджувались окремі питання правового регулювання охорони лісів (Н. В. Марфіна, О. І. Логвиненко, С. М. Шершун); видобутку та використання корисних копалин (Р. С. Кірін); водних живих ресурсів (Т. В. Григор'єва). Окремі роботи російських вчених присвячені історичному розвитку природоохоронного законодавства (Б. М. Булгаков).

Проблемами правового забезпечення раціонального використання природних ресурсів займалися такі вчені, як: Г. А. Аксеньюк, В. В. Гречко, Л. А. Заславська, Я. В. Коваль, О. С. Колбасов, М. І. Краснов, Є. М. Кутін, В. Л. Мунтян, Г. Н. Полянська, Н. І. Титова, В. А. Чичварін та інші.

Проте, на нашу думку, автори не вичерпали тему, а швидше намітили шляхи подальшого дослідження у цій галузі, що свідчить про актуальність теми цієї статті. У цьому зв'язку актуальним, зокрема, стає дослідження питання розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності лісової охорони на території України у різні історичні періоди її існування. Доцільним також вбачається проведення аналізу історичних фактів, які стали визначальними у становленні і розвитку системи лісової охорони в Україні.

Успішне управління лісовою охороною значною мірою залежить від готовності відповідних органів до його (такого управління) сприйняття, а також від взаємовідносин між ними та головним уповноваженим органом у відповідній галузі.

Що стосується законодавчого забезпечення лісової охорони тих часів, російський науковець М. Д. Гіряєв стверджує, що до XVIII ст. в Росії, в тому числі і в Україні, не існувало системи державної лісової охорони, яка б регулювала ці процеси. Право власності визначалось межами ділянок, які користувачі займали для господарювання<sup>1</sup>.

Перші лісові укази Петра I, що з'явилися в 1697–1703 рр., не мали загальнодержавного значення. Проте, Указом від 30 березня 1701 року, вперше в Росії заборонялося розчищення лісу під рілля і сінокоси на відстані 30 верст від сплавних річок. Указами 1718–1721 рр. турбота про зміцнення берегів річок від розмивання була покладена на населення, введені заборони на переробку деревини по берегах річок, «щоб від тих трісок і сміттю оні річки не засмічувалися».

У 1716–1722 рр. були закладені основи лісової адміністрації шляхом установи посад лісових наглядачів з «добрих людей». Для здійснення ними своїх повноважень, була розроблена спеціальна інструкція, яка стала першим державним регламентом з охорони лісів. Введення цих посад дозволило упорядкувати охорону лісів від незаконної діяльності населення<sup>2</sup>.

Зазначені наглядачі були наділені особливими повноваженнями щодо огляду, перевірки стану лісу, опису, виявлення самовільних рубок і розшук порушників, видачі дозволів на вирубку. Також в цей період вперше було визначено державний орган – Адміралтейство, яке здійснювало управління лісами.

Суворе лісоохоронне законодавство дещо послабилось за часів правління Катерини II (1762–1796 рр.), оскільки у той час переважна кількість лісових масивів була віддана виключно у приватне користування. Відповідно приватні власники здійснювали винищувальні рубки у лісах, оскільки в ті часи межі державних і приватних лісів не були чітко визначені. Лісоохоронне законодавство стосувалось лише невеликої частки державних лісів. Тогочасним урядом було визначено, що економічне (фінансове) значення лісів є основною метою лісоуправління, проте було дозволено вільну торгівлю лісовими масивами і деревиною.

На формування державної системи управління лісами вплинули укази імператора Павла, за якими відновлювалися повноваження щодо управління лісами Адміралтейств-Колегії та підпорядкованому їй Лісовому департаменту. Проте приватні ліси так і залишилися поза системою державного управління і контролем форстмейстерів (осіб, на яких було покладено обов'язки щодо збереження і вирощування лісів). На межі XVIII–XIX ст. сформувалася така структура управління державними лісами: Лісовий департамент; Губернське лісове управління; Форстмейстер лісової дачі; Лісові наглядачі.

За часів правління Олександра I (1801–1825 рр.) та Миколи I (1825–1855 рр.) система державного управління лісами неодноразово змінювалась на центральному рівні, проте залишалась майже не реформованою на губернському рівні і зовсім незмінною на нижньому (лісові дачі). У 1826 р. указом імператора Миколи I губернські лісничі почали називатись обер-форстмейстерами, а з 1839 р. у Міністерстві державного майна запроваджено військовий устрій. Усі чини цього відомства були об'єднані в Корпус лісничих, отримували плату, уніформу та озброєння за рахунок державних коштів. З 1867 р. Корпус лісничих було перетворено у цивільне відомство<sup>3</sup>.

Визначальним чинником у формуванні та розвитку лісового господарства стало створення державної системи управління лісами, що скоординувало дії з відтворення й охорони державних лісів в умовах розвитку промислового виробництва та інтенсивної лісоексплуатації. Недоліком було те, що до сфери управління цих керівних органів належали лише державні ліси. Про це свідчать і статті в засобах масової інформації того часу, які сигналізували про збіднілий стан інших лісів.

Так, за даними А. В. Тюріна<sup>4</sup>, в газеті «Харьковские губернские ведомости» за 1877 рік повідомлялось, що лише державні ліси, підпорядковані Управлінню державного майна, вціліли. Ліси колишніх поміщицьких селян (перебували у користуванні земельних селянських общин, об'єднань) значаться лише в цифрах, але насправді вони вже давно вирубані. Щодо лісів, які знаходилися у приватній власності поміщиків, то вони також майже остаточно винищені в Сумському повіті для продажу на зруб лісопромисловцям та на дрова для буряко-цукрових і винокурних заводів.

На початку XX ст. державними лісами України опікувалися управління землеробства та державного майна (Кієво-Подільське, Волинське, Херсонсько-Бессарабське, Харківсько-Полтавське, Катеринославське). При управліннях землеробства та державного майна функціонували лісоохоронні комітети, підпорядковані губернатору<sup>5</sup>.

Основні заготівельники деревини були звільнені від плати за неї, рубати ліс стали відповідно до потреб споживачів деревини. Лісівників, які намагалися активно захищати стратегічні державні інтереси, було репресовано. Уряд видав низку указів щодо реорганізації лісового господарства шляхом об'єднання його з лісовою промисловістю, а також максимізації експлуатації лісів у промисловості для повного забезпечення експорту. Так, окремого, спеціалізованого державного органу управління лісами і лісовим господарством у період з 1930-х років до 1966 року не було. Відповідні функції виконували управління у складі органів керівництва промисловістю або сільським господарством. При цьому підпорядкованість і структура органів лісової охорони змінювалися кожні 2–3 роки. Це негативно вплинуло на стан лісів, що проявилось у різкому зменшенні придатних до експлуатації лісів.

Взагалі система природокористування СРСР характеризувалась як споживацька. Підтвердженням цьому було недостатнє правове регулювання, недосконала організація державного управління, фінансування галузі по залишковому принципу, відсутність у підприємств економічних стимулів до раціонального використання лісових ресурсів, що в результаті призводило до погіршення стану природного навколишнього середовища.

Як відомо, роки становлення та розвитку діяльності лісової охорони в незалежній Україні характеризуються пошуком оптимальної моделі управління, яка б, з одного боку, забезпечувала його динамічність та відповідність розвитку суспільних відносин, а з іншого – була б прозорою та ефективною.

Початок розвитку інституту адміністративно-правового регулювання діяльності лісової охорони відбувся з відновленням незалежності України. Так, 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР було прийнято Декларацію про державний суверенітет України, сьомим розділом якої встановлено, що Українська РСР самостійно встановлює порядок організації охорони природи на території Республіки та порядок використання природних ресурсів<sup>6</sup>.

У 1991 році Державний комітет УРСР з охорони природи було реорганізовано у Міністерство охорони навколишнього природного середовища. Протягом декількох років відбулось ще декілька організаційних

заходів і у 1994 році було створено новий орган – Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки.

У 1998 році постановою Верховної Ради України «Про Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» було визначено, що національна лісова політика є складовою державної екологічної політики.

Нині в Україні продовжує формуватися національна правова база, що регулює діяльність лісової охорони. Зокрема, Кабінетом Міністрів затверджено державну програму «Ліси України» на період 2010–2015 р. Програмою закладені три виміри: екологічний – забезпечення сталого стану лісового фонду, поліпшення якісних характеристик лісів для виконання ними екологічних функцій; економічний – формування системи норм раціонального лісовирощування і лісокористування, створення умов для розвитку довгострокового і сталого бізнесу; соціальний – збереження та відновлення рекреаційного потенціалу лісів<sup>7</sup>. Одним із головних завдань країни у сфері лісових відносин згідно зі ст. 25 Лісового кодексу України є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів<sup>8</sup>.

Управління у сфері лісової охорони здійснюється шляхом: формування та визначення основних напрямків державної політики у сфері лісових відносин; визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; установа відповідно до закону порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

У цілому здатність урядових структур і спроможність установ та їхнього персоналу необхідно серйозно зміцнити, щоб уможливити виконання пріоритетів, зазначених у Стратегії державної екологічної політики на період до 2020 року, яка була затверджена відповідним Законом України у 2011 році.

З іншого боку, «екологічні інститути суспільства», що наразі засновані здебільшого на ентузіазмі та деяких іноземних грантах, також потребують подальшої та розширеної підтримки, інакше вони не зможуть підвищити попит та контролювати виконання природоохоронних планів і програм. Їхня корисність та ефективність в Україні підтверджені в останні роки численними успішними проектами.

<sup>1</sup> Гиряев М. Д. Формы собственности на леса и лесоправление в законодательстве России (исторические аспекты и проблемы) / Гиряев М. Д. // Лесное хозяйство. – 1995. – № 4. – С. 7–10. – С. 7.

<sup>2</sup> Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен / Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А. // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 18–24. – С. 23.

<sup>3</sup> Гиряев М. Д. Формы собственности на леса и лесоправление в законодательстве России (исторические аспекты и проблемы) / Гиряев М. Д. // Лесное хозяйство. – 1995. – № 4. – С. 7–10. – С. 9.

<sup>4</sup> Дубравы СССР / Под ред. А. В. Тюрина. – М.; Л.: Гослесбумиздат, 1949. – Т. 1. – 352 с. – С. 42.

<sup>5</sup> Синякевич І. М. Економіка галузей лісового комплексу: Підручник. / І. М. Синякевич – Л.: Світ, 1996. – 184 с. – С. 17.

<sup>6</sup> Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – С. 429.

<sup>7</sup> Державне агентство лісових ресурсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dklg.kmu.gov.ua> – Назва з екрана.

<sup>8</sup> Лісовий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 17. – Ст. 99.

#### Резюме

**Козачук О. А. Інституційний розвиток та формування державних органів влади в сфері лісової охорони: історико-правовий аспект.**

Стаття присвячена дослідженню інституційного становлення та розбудови діяльності органів лісової охорони. Узагальнено та систематизовано нормативно-правові акти, які врегулювали процес формування органів, що здійснювали контроль за використанням, відтворенням та охороною лісів України.

**Ключові слова:** діяльність лісової охорони, інституційне становлення, державні органи лісової охорони, лісоохоронне законодавство, адміністративно-правове регулювання лісової охорони.

#### Резюме

**Козачук О. А. Институциональное развитие и формирование государственных органов власти в сфере лесной охраны: историко-правовой аспект.**

Статья посвящена исследованию институционального становления и развития деятельности лесной охраны. Обобщены и систематизированы нормативно-правовые акты, которые урегулировали процесс формирования органов, осуществляющих контроль за использованием, воспроизводством и охраной лесов Украины.

**Ключевые слова:** деятельность лесной охраны, институциональное развитие, государственные органы лесной охраны, лесоохоронное законодательство, административно-правовое регулирование лесной охраны.

#### Summary

**Kozachuk O. Institutional development and the formation of forest protection: historical aspects.**

The article investigates the institutional establishment and development of forest protection. Generalized and systematized the most important historical facts, which played a decisive role in the formation of that exercised control over the use, reproduction and protection of forests in Ukraine, considered the establishment of the state of forest protection today.

**Key words:** forest protection activities, institutional development, public authorities forest protection.

Отримано 9.04.2014