

Ukrainian people, natural persons and legal entities, state and local communities, b) regarding: implementation of land rights and performing of land obligations, rational use and protection of land, exercise the powers by the state and local authorities in the land sector, c) regulation of which by means of land legal norms is objectively possible, economically, politically and socially necessary at a certain stage of development of Ukrainian state and society, d) for the purpose to ensure land needs of human as the basic social value and to guarantee the preservation of land as basic national wealth.

Key words: land relations; land law of Ukraine; scope of legal regulation; limits of legal regulation; legal gaps.

349.4:630*9]:35.072.6](477)(045)

О. Є. ВОЛКОВ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬНИХ ЛІСОВИХ ДІЛЯНОК: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано основні положення законодавства у сфері контролю за використанням земельних лісових ділянок. Досліджено важливість функції контролю органів виконавчої влади за реалізацією державної політики у сфері лісових відносин. Наголошено на необхідності підвищення рівня взаємодії органів виконавчої влади з громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища та громадськими організаціями природоохоронного спрямування для забезпечення належного рівня попередження порушень під час користування земельними лісовими ділянками та вчасного реагування на них.

© ВОЛКОВ Олександр Євгенович – здобувач відділу проблем земельного та аграрного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Ключові слова: законодавство, земельна лісова ділянка, контроль, Лісовий кодекс України, охорона навколишнього природного середовища.

Волков А. Е. Актуальные вопросы контроля за использованием земельных лесных участков: правовой аспект

Проанализированы основные положения законодательства в сфере контроля над использованием земельных лесных участков. Исследована важность функции контроля органов исполнительной власти за реализацией государственной политики в сфере лесных отношений. Отмечена необходимость повышения уровня взаимодействия органов исполнительной власти с гражданскими инспекторами по охране окружающей природной среды и гражданскими организациями природоохранного направления для обеспечения надлежащего уровня предотвращения нарушений во время использования земельных лесных участков и своевременного реагирования на них.

Ключевые слова: законодательство, земельный лесной участок, контроль, Лесной кодекс Украины, охрана окружающей природной среды.

Volkov Oleksandr. Actual problems of the control on the usage of the land plots in the forest: legal aspect

This article analyses basic provisions of the legal regulation in the sphere of the control on the usage of land plots in the forest. The function of state control assigned on executive power bodies which are entitled to realize state policy on environmental protection and rational use of the forest resources. The main infractions are stated in the Forest Code of Ukraine. Among them there are illegal extraction of timber, pollution of the forests by different kinds of waste, forest destruction and other kinds of upsetting the law. It's necessary to mention the control of usage of land plots in the forest means not only liquidation of the law breach but also prevention of such situations.

Key words: legislation, land plot in the forest, control, Forest Code of Ukraine, environmental protection.

Під час використання земельних лісових ділянок виникає потреба у здійсненні контролю за діяльністю лісокористувачів. Для забезпечення такого роду контролю передбачається залучення органів виконавчої влади, громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, громадських організацій природоохоронного спрямування. З правової точки зору важливо проаналізувати їх діяльність та окреслити основні їх проблеми.

Актуальність дослідження полягає у тому, що під час реалізації державної політики у сфері контролю за використанням земельних лісових ділянок постає питання про компетенцію уповноважених органів виконавчої влади у сфері лісових відносин та їх взаємодії з громадськістю.

Контроль за використанням земельних ділянок спрямований на попередження проблем, пов'язаних з неналежним ставленням до лісових ресурсів, порушенням правил їх експлуатації та іншими незаконними діями. Ці питання неодноразово розглядалися у науковій літературі, адже контроль за використанням земельних лісових ділянок передбачає особливий правовий режим. Серед вітчизняних учених, які досліджували питання контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів необхідно виділити Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснову, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишеву, В. П. Непийводу, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульгу та ін. Однак комплексних наукових досліджень проблем контролю за використанням земельних лісових ділянок не проводилось. Мета цієї статті полягає у тому, щоб на підставі системного аналізу вітчизняного законодавства, що регулює використання земельних лісових ділянок, дослідити проблеми контролю органів виконавчої влади у цій сфері.

Термін «контроль» походить від французького слова «controle», яке у перекладі означає перевірку. Виходячи із визначення, наданого в «Юридичній енциклопедії», він є однією з найважливіших функцій державного управління¹. З точки зору використання земельних лісових ділянок контроль являє собою перевірку і нагляд державних органів та місцевого самоврядування за діяльністю лісокористувачів

для належного виконання покладених на них функцій, визначених у законодавстві з питань охорони навколишнього природного середовища, земельних, лісових та інших пов'язаних з ними відносин.

Відповідно до ст. 13 Конституції України об'єктами права власності Українського народу є 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. Кожен громадянин в межах, визначених законодавством, вправі користуватись природними об'єктами права власності. При цьому встановлено, що контроль за використанням природних ресурсів здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування, згідно з встановленими повноваженнями у сфері лісових відносин (ст. 85, 92, 116)².

Важливо відмітити Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який передбачає контроль та нагляд у цій сфері. Відповідно до ст. 34 цього закону контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами. Більш детально основні напрями державного та громадського контролю визначені у ст. 35–36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», положення яких розповсюджуються на користувачів та власників земельних лісових ділянок³.

У ст. 25–33 глави 3 Лісового кодексу України йдеться про державне регулювання та управління у сфері лісових. Функція державного контролю за використанням земельних лісових ділянок покладена на спеціально уповноважені органи виконавчої влади, що реалізують державну політику зі здійснення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів у сфері лісових відносин. Окрему увагу слід звернути на ст. 93 глави 17 «Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворен-

ням лісів» цього кодексу, яка закріплює завдання контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. Головною метою у процесі використання земельних лісових ділянок є реалізація державної політики у цій сфері (ст. 93 Лісового кодексу України). Окрім того, основними суб'єктами, які покликані виконувати завдання контролю за використанням земельних лісових ділянок, є уповноважені державні органи виконавчої влади (ст. 94 Лісового кодексу України), громадські інспектори охорони навколишнього природного середовища (ст. 95), громадські природоохоронні організації (ст. 96)⁴.

Завдання контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів розповсюджуються на власників і постійних, або тимчасових, лісокористувачів у разі їх користування земельними лісовими ділянками. Аналіз законодавства свідчить, що контроль спрямований не тільки на виявлення порушень. Згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та положеннями Лісового кодексу України завданнями контролю є вжиття необхідних заходів для попередження та запобігання порушень, а також раціонального використання лісових ресурсів.

Стаття 105 Лісового кодексу України встановлює відповідальність за порушення лісового законодавства, яким визнає: незаконне вирубування та пошкодження дерев і чагарників; знищення або пошкодження лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем, порушення інших вимог пожежної безпеки в лісах; знищення або пошкодження лісу внаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами, іншими шкідливими речовинами, підтоплення, осушення та інших видів шкідливого впливу; засмічення лісів побутовими і промисловими відходами; порушення строків лісовідновлення та інших вимог щодо ведення лісового господарства, встановлених законодавством у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів тощо. Водночас, законодавець не дає вичерпного переліку вказаних порушень. Така позиція є правильною,

адже надає можливість встановлювати відповідальність за інші види порушень у сфері використання земельних лісових ділянок.

Роль державних органів виконавчої влади у сфері контролю за використанням земельних лісових ділянок важко переоцінити. Як справедливо зазначив А. Бобко, з точки зору екологічного стану лісових екосистем і агроландшафтів, районні органи державної влади та органи місцевого самоврядування отримують зведену інформацію про стан лісових екосистем і лісонасаджень меліоративного призначення. Ця інформація є необхідна для визначення і реалізації заходів щодо їх удосконалення, реконструкції та створення нових з метою запобігання розвитку вітрової та і водної ерозії ґрунтів з урахуванням конкретних природно-кліматичних умов та стану захисних лісонасаджень⁵. Отже, лише контроль органів виконавчої влади займає центральне місце у реалізації державної політики у сфері лісових відносин. Відповідно до ст. 94 Лісового кодексу України державний контроль за використанням земельних лісових ділянок можуть здійснювати всі органи виконавчої влади. У першу чергу, мова йде про Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України), Державне агентство лісових ресурсів України. Повноваження Кабінету Міністрів України визначені у ст. 27 Лісового кодексу України та ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»⁶ та передбачають реалізацію державної політики у сфері лісових відносин, розробку державних лісових програм, координацію діяльності органів виконавчої влади тощо. Тому Уряд України здійснює контроль за виконанням положень законодавства про охорону, захист, належне використання земельних лісових ділянок. Мінприроди України займає центральне місце з питань контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. У Положенні про його діяльність зазначено, що Мінприроди України здійснює державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону лісових ресурсів⁷. Воно контролює додержання умов використання земельних лісових

ділянок, у тому числі через уповноважені органи виконавчої влади. При цьому відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України до повноважень Міністерства аграрної політики та продовольства України відноситься більшість питань, пов'язаних з лісовими відносинами. Одним із таких прикладів є діяльність Державного агентства лісових ресурсів України, яке підпорядковане останньому⁸. Отже, положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України мають бути затверджені у ст. 94 Лісового кодексу України⁹. Тому уявляється необхідним внести зміни до чинного законодавства для усунення цієї правової колізії шляхом переведення Державного агентства лісових ресурсів України у підпорядкування Мінприроди України.

Відповідно до ст. 95 Лісового кодексу України діяльність громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища є важливим напрямом реалізації державної політики у сфері використання земельних лісових ділянок¹⁰, котрі діють відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля¹¹. Їх роботу організують Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи. Аналіз Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля підтверджує їх підпорядкованість Мінприроди України. Зважаючи на складність взаємодії органів виконавчої влади при проведенні адміністративної реформи у подальшому необхідно враховувати, що контроль за використанням земельних лісових ділянок забезпечується Мінприроди України, яке може впливати на діяльність Державної екологічної інспекції та громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища. Однак проблема полягає в тому, що пов'язане з питанням контролю Державне агентство лісових ресурсів України підпорядковане Міністерству аграрної та продовольчої політики України.

Вплив громадськості на попередження та запобігання правопорушень у сфері використання земельних лісових ділянок має важливе значення для виявлення фактичних проблем. Найбільш ефективною формою залучення суспільства до вирішення проблем у сфері контролю за використанням таких ділянок вважається його

участь у громадських організаціях природоохоронного спрямування, які діють відповідно до ст. 96 Лісового кодексу України та ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹². Згідно з положеннями цих норм, громадські природоохоронні організації безпосередньо взаємодіють з органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Завдяки громадським організаціям природоохоронного спрямування інформаційний обмін між суспільством та органами влади відбувається більш ефективно, що дозволяє вносити пропозиції для вирішення проблем на місцевому та регіональному рівнях.

Отже, контроль за охороною й використанням земельних лісових ділянок являє собою комплекс заходів з перевірки та нагляду органів виконавчої влади, громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища і громадських організацій природоохоронного спрямування за діяльністю лісокористувачів з метою належної реалізації визначених у законодавстві прав та обов'язків з використання земельних лісових ділянок. Цей напрям досліджень є перспективним у зв'язку з подальшим проведенням адміністративної реформи, необхідністю спрощення процедури взаємодії органів виконавчої влади між собою і з громадськістю з питання охорони навколишнього природного середовища, земельних, лісових та інших пов'язаних з ними відносин.

1. *Юридична* енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 3 : К-М. – К. : [б.в.], 2001. – С. 323. 2. *Конституція* України : закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (з наст. змінами) // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 // Конституція України [Електронний ресурс] : закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (з наст. змінами). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. 3. *Про охорону* навколишнього природного середовища : закон України від 25 червня

1991 р. № 1264-ХІІ (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. **4.** Лісовий кодекс України : постанова Верховної Ради України від 21 січня 1994 р. № 3853-ХІІ (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>. **5.** Бобко А. Лісівництво і державна політика щодо користування землями лісгосподарського призначення в Україні / А. Бобко // Економіка України : Політико-економічний журнал. – 2012. – № 7. – С. 78.

6. Лісовий кодекс України: постанова Верховної Ради України від 21 січня 1994 р. № 3853-ХІІ (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>; Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

7. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>. **8.** Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>.

9. Лісовий кодекс України : постанова Верховної Ради України від 21 січня 1994 р. № 3853-ХІІ (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>. **10.** Там само. **11.** Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>.

12. Лісовий кодекс України: постанова Верховної Ради України від 21 січня 1994 р. № 3853-ХІІ (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>; Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25

червня 1991 р. № 1264-ХІІ (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

Volkov Oleksandr. Actual problems of the control on the usage of the land plots in the forest: legal aspect

This article analyses basic provisions of the legal regulation in the sphere of the control on the usage of land plots in the forest. The function of state control assigned on executive power bodies which are entitled to realize state policy on environmental protection and rational use of the forest resources. The main infractions are stated in the Forest Code of Ukraine. Among them there are illegal extraction of timber, pollution of the forests by different kinds of waste, forest destruction and other kinds of upsetting the law. It's necessary to mention the control of usage of land plots in the forest means not only liquidation of the law breach but also prevention of such situations.

Important role in the forest control is taken by civil inspectors on environmental protection. They have powers to cooperate with executive power bodies such as the State ecological inspection of Ukraine and the Ministry of ecology and natural resources of Ukraine.

The other form of collaboration between state bodies and society is based on work of civil organizations on nature protection. Their activities are regulated by law as supportive and informational institutions.

As a result the control on protection and use of the land plots in the forest means comprehensive set of measures on examination of executive power bodies, civil inspectors on environmental protection and civil organizations on nature protection for the forest users' activities for appropriate realization of their rights and obligations due to law provisions.

Key words: legislation, land plot in the forest, control, Forest Code of Ukraine, environmental protection.