

## ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 343.77

**О. В. Ткаченко***здобувач**Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

### ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ОХОРОНИ ЛІСОВИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

Проблема охорони навколишнього середовища набула особливої актуальності наприкінці ХХ століття й на сьогоднішній день залишається однією з найбільш значущих як у світовому масштабі, так і для України. Раціональне використання природних ресурсів та екологічна безпека населення, поряд з економічними, адміністративними, виховними та іншими заходами, регулюється засобами кримінально-правового характеру. Саме кримінальне законодавство, будучи покликаним забезпечувати збереження сприятливого для існування суспільства природного середовища – гарантує охорону і недоторканість у встановлених державою межах найбільш цінних природних багатств.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Лісового кодексу України, ліс – тип природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище. Ліси України є її національним багатством і 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. 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, становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави [1].

Знищення лісів шляхом незаконних порубок, перевезенням, порушення правил протипожежної небезпеки та інтенсивне споживання лісів і лісової продукції, що перевищує відтворювальний потенціал природи, заподіює серйозну шкоду лісовому господарству держави, втрату цінних порід дерев, загибель диких тварин і птахів, сприяє утворенню парникового ефекту, збільшенню вологості ґрунтів та утворенню боліт і поряд із цим опустелюванню територій тощо. Так, за останнє

десятиліття кількість вирубаного лісу зросла на 75%, питома вага незаконної порубки у структурі злочинів проти довкілля збільшилася з 31% до 65%, а кількість внесених відомостей за ст. 246 Кримінального кодексу (далі – КК) України до Єдиного реєстру досудових розслідувань збільшилася з 637 до 2852 (+382,5%) [2]. Наведене свідчить про неефективність діючої системи охорони лісів від незаконних рубок, перевезення, зберігання, збуту, а застарілість форм і методів боротьби з цим злочином, зумовлює необхідність активізації наукового пошуку за цим напрямом.

У зв'язку з цим, зважаючи на наявну екологічну ситуацію особливо актуальними вважаються наукові дослідження, що спрямовані на пошук рішень, які спроможні зменшити ризик подальшого розвитку екологічної кризи.

Незважаючи на велику кількість визначень поняття «політика» всі науковці підкреслюють, що політична сфера життя суспільства формується переважно у зв'язку з реалізацією інтересів різних соціальних груп. При цьому виникають протиріччя інтересів, для врегулювання яких необхідне втручання державних інститутів публічної влади, здатних застосовувати з цією метою певні засоби примусу. Тому в сучасній політології політику визначають як галузь цілеспрямованих відносин між соціальними групами з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації їх суспільно значущих запитів і потреб.

Таким чином, політика прямо або побічно пов'язана з організацією і функціонуванням державної влади, із засобами і методами діяльності держави. Звідси випливає важливий висновок про те, що поняття «політика» і «політика держави» співвідносяться в категоріях «загальне» і «особливе», бо політика держави – це і є політика стосовно конкретно-історичних умов життя й організації суспільства [3, с. 31].

Політика стає самостійною діяльністю, спрямованою, насамперед, на досягнення та організацію окремими групами (політичними партіями) державної влади задля задоволення як класових, так і загальносуспільних потреб, інтересів,

цілей, пов'язаних так чи інакше із встановленням і забезпеченням певного суспільного порядку. Публічна влада як різновид влади соціальної має розглядатися, насамперед, як засіб реалізації та захисту національно-державних інтересів. Сутність публічної влади, держави обумовлює сутність державної політики як певної соціальної форми реалізації влади. Діяльність органів публічної влади, зокрема, у формі політики, покликана визначити роль і завдання цієї влади у життєвоважливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних заходів збереження цілісності суспільства і його просування шляхом соціального прогресу [4, с. 312-313].

*Державна політика» – це діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства.*

Вагоме місце в державній політиці належить структуруванню інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, адже остаточне рішення має максимально наближати суспільний гаразд. Можна виокремити п'ять етапів вироблення державної політики.

Перший етап (ініціювання політики) – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою.

Другий етап (формування політики) – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення.

Третій етап (ухвалення політики) – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм.

Четвертий етап (реалізація політики) – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм.

П'ятий етап (оцінка політики) – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від упроваджуваної політики [5; 6; 7; 41].

Що стосується цільових державних програм, то це один із основних способів упровадження державних рішень у життя. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритет-

них напрямках розвитку держави. Тож створення державних програм дає змогу: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період.

З огляду на зазначене робимо висновок, що державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій публічної адміністрації, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами.

Д. М. Стеченко та В.Ф. Бесєдін виокремлюють також і різновиди державних цільових програм:

а) за державним статусом: міждержавні, загальнонаціональні, регіональні, місцеві;

б) за функціональною орієнтацією: соціальні, економічні, науково-технічні та ін.;

в) за строками реалізації: короткострокові, середньострокові, довгострокові [43].

Варто зазначити, що будь-яка державна програма лише виграє, якщо до її розробки та реалізації буде залучено громадські організації та рухи, а також приватні структури, які мають кваліфікований персонал і фінансові ресурси, але сутність державної політики полягає якраз у тому, що остання є діяльністю публічної адміністрації для досягнення певних цілей і розв'язання суспільних проблем.

Треба також зазначити, що роль у здійсненні державної політики відіграють законодавчі й виконавчі органи влади, а також громадські об'єднання. Отже, створюється «залізний трикутник», що об'єднує всіх учасників, у якому кожний відіграє відведену йому роль, виконуючи певні функції. Разом вони можуть істотно впливати на розробку та реалізацію державної політики в певній сфері, відстоюючи свої інтереси. Необхідним є врахування об'єктів державної політики, тобто соціальних прошарків, груп, організацій, окремих громадян, на яких вона поширюється, впливаючи на їх поведінку, цінності й позиції. Громадські об'єднання та організації якраз і покликані виконувати в цьому трикутнику функції артикулювання та агрегування інтересів об'єктів політики.

На підставі викладеного в наших подальших міркуваннях і висновках щодо сутності державної політики ми будемо виходити з розуміння, як: *державної політики по охороні лісових ресурсів під якою пропонуємо розуміти організовану та цілеспрямовану діяльність публічної адміністрації, направлену на створення сприятливих умов для національно-економічного, природоохоронного, освітньо-культурного, оздоровчо-рекреаційного розвитку, збереження національно-природноресурсного потенціалу, задоволення потреб людини,*

шляхом застосування нормативно визначеної (встановленої) системи заходів.

Загальновідомо, що держава здійснює управління усіма без винятку галузями суспільного життя, в тому числі і у охороні лісових ресурсів. В цій сфері держава розробляє, приймає та реалізує відповідний напрям державної політики, який ґрунтується на відповідних принципах, реалізується системою відповідних державних органів, спрямований на виконання визначених завдань та досягнення поставленої мети.

Значимість і важливість охорони лісових ресурсів, вимагає більш поглибленого вивчення і науково-правової розробки. З огляду на це, головним нашим завданням є визначення поняття «охорона лісових ресурсів», дослідження змісту та уніфікації термінології у даній сфері, а також встановлення меж їх здійснення.

Тому доцільно, на нашу думку, в сучасних умовах говорити про охорону лісових ресурсів, але законодавець розглядає охорону і захист лісових ресурсів. Так в ч.1 ст. 86 Лісового кодексу України зазначено, що організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб [1].

Говорячи про сутність охорони і захисту лісів законодавець не розмежовує правові категорії «захист лісових ресурсів» та «охорона лісових ресурсів», при цьому наводить чотири групи заходів:

- 1) комплекс заходів, спрямований на збереження лісів від пожеж;
- 2) недопущення та попередження незаконних рубок;
- 3) заходи щодо попередження пошкодження, ослаблення та іншого негативного впливу;
- 4) заходи щодо обов'язковості реалізації завдань, необхідних для захисту лісів від шкідників і хвороб [8].

На нашу думку, змістовне наповнення понять «охорона» і «захист» є різним і вимагає уточнення. Спробуємо усунути цю термінологічну невизначеність на теоретичному рівні та розкрити зміст понять «захист лісових ресурсів» та «охорона лісових ресурсів».

При цьому на наш погляд необхідно зауважити, що досить часто у літературі поряд з терміном «охорона» вживається термін «захист». Так, зокрема В. П. Грибанов пише, що надане особі право, але не забезпечене від його порушення необхідними засобами захисту, є лише «декларативним правом» [9, с. 111]. Вживається остання категорія також і іншими авторами [10, с. 51].

Саме тому використання даних термінів відповідно зазначеної сфери господарства і досліджуваних суб'єктів потребує детального роз'яснення.

Аналіз праць вчених-правознавців, які намагалися здійснити зазначене завдання показує, що більшість з них вбачало та вбачає між даними категоріями чіткі відмінності.

Так, на думку Н. І. Матузова охорона та захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу – не одне й те ж саме: охороняються вони постійно, а захищаються тільки тоді, коли порушуються. Захист є моментом охорони, однією з її форм, але ці поняття не збігаються [11, с. 130-131].

Категорії охорони і захисту прав та законних інтересів чітко відокремив О. С. Іоффе, він підкреслював, що цивільно-правова охорона права та інтересів особи – категорія більш об'ємна, ніж одна тільки сфера боротьби з цивільними правопорушеннями [12].

Подібних поглядів дотримуються і представники адміністративно-правової науки. Д. М. Бахрах також протиставляє ці поняття, обираючи критерієм їх розподілу момент порушення прав: на його думку до порушення прав діють заходи охорони, а після порушення – заходи захисту. При цьому під охороною він розуміє сукупність різних взаємопов'язаних між собою заходів, які здійснюються як державними, так і громадськими організаціями і спрямовані на попередження порушень, усунення причин, що їх спонукали, і таким чином сприяють нормальному процесу реалізації громадянами їх прав і свобод. У свою чергу під захистом він вважає примусовий (по відношенню до зобов'язаної особи) спосіб здійснення суб'єктивного права, який застосовується в установленому законом порядку компетентними органами або самою правомочною особою з метою поновлення порушеного права [13, с. 47].

Наполягає на необхідності розмежування цих термінів і О. В. Мельник, зазначаючи, що дані категорії є різними. Термін «охорона прав» традиційно визначають як сукупність правового забезпечення тих чи інших відносин, тієї чи іншої діяльності; це правове регулювання відносин, які складаються у процесі будь-якої діяльності, починаючи від виникнення цих відносин і до їх припинення. Захист будь-яких суб'єктивних прав – це правове забезпечення недоторканості цих прав, а в разі порушення цих прав, застосування заходів примусового характеру, спрямованих на їхнє відновлення [14, с. 114].

Викладені точки зору дозволяють зробити наступні висновки. По-перше, охорону лісових ресурсів та захист лісових ресурсів необхідно розглядати як нерозривні родо-видові поняття, кожне з яких, володіючи певною мірою незалежності, спрямовується на всебічне забезпечення раціонального використання лісових ресурсів. При цьому, як ми вже відмітили вище, термін «охорона» є більш широким по відношенню до терміну

«захист» і саме даним поняттям передбачені гарантії превентивного забезпечення того або іншого права або законного інтересу. Відповідно даний термін переважно направлений на загальну профілактику щодо можливості посягання на права, свободи та законні інтереси зазначених суб'єктів. Захист у свою чергу розглядається у якості додаткового, допоміжного методу впливу на учасників суспільних відносин, який передбачає активну оборонну діяльність публічної адміністрації від виснажливого використання лісових ресурсів. Отже, захист виступає частиною охорони, є його складовим елементом але володіє, поряд з цим, автономним характером.

По-друге, охорона лісових ресурсів та захист лісових ресурсів можуть отримувати різне нормативно-правове забезпечення, що дозволяє вести мову про цивільно-правову, адміністративно-правову, кримінально-правову охорону та захист лісових ресурсів.

По-третє, кожному з названих видів охорони та захисту лісових ресурсів відповідає своя група державних (у деяких випадках недержавних) інституцій, які покликані, власне, і здійснювати або охорону, або захист тих або інших прав та законних інтересів.

По-четверте, якщо охороні підлягає будь-яке явище, що має соціальну цінність і є об'єктом правовідносин, то питання захисту, на нашу думку, постає тоді, коли:

– певні відносини знаходяться в правовому колі охорони, тобто є правовідносинами, що охороняються і гарантуються, але на які здійснюється посягання для їх порушення;

– їх суспільна значимість з'ясована, і вони визнані такими, що підлягають охороні від посягань;

– встановлено систему захисту, тобто уповноважені органи і необхідні заходи;

– їх віднесено до категорії, що підлягає захисту згідно закону тільки у разі порушення;

– передбачено відповідальність за невиконання вимог законодавства щодо відповідної діяльності.

Таким чином, на підставі аналізу актів законодавства, що регулюють відносини у сфері лісових ресурсів та уніфікації нормативно-правового забезпечення, вважаємо, що *охорона лісових ресурсів – це державна система заходів, які реалізуються публічною адміністрацією та іншими постійними лісокористувачами і власниками лісу, що забезпечують розробку та дотримання правових норм, міжнародних, державних галузевих та відомчих вимог і правил, а також виконання запобіжних, природоохоронних, соціально-реабілітаційних, організаційних, інженерно-технічних, протиепідемічних заходів у сфері боротьби з не-*

*законною порубкою або незаконним перевезенням, зберіганням, збутом лісу, протипожежних заходів, хвороб та шкідників, реалізації різними суб'єктами заходів щодо захисту лісів, спрямованих на охорону лісових ресурсів, тварин і рослин.*

Разом з тим, *ознаками охорони лісових ресурсів є:*

1) державна система заходів;  
2) відповідні заходи застосовуються публічною адміністрацією;

3) до системи суб'єктів, які реалізують систему спеціалізованих заходів відносять постійних лісокористувачів і власників лісу;

4) публічні органи та постійних лісокористувачів і власників лісу, забезпечують розробку та дотримання правових норм, міжнародних, державних галузевих та відомчих вимог і правил;

5) відповідні публічні органи та постійні лісокористувачів і власники лісу вживають профілактичні заходи для попередження незаконних рубок, протипожежних заходів, хвороб та шкідників лісу;

6) спеціальні засоби направлені на охорону лісу, тварин і рослин, матеріальних і культурних цінностей, об'єктів економіки і навколишнього середовища.

*Водночас захист лісових ресурсів – це примусове застосування по відношенню до особи, яка порушує встановлений порядок використання лісових ресурсів в установленому законом порядку компетентними органами або самою правомочною особою негативних заходів виховного, матеріального, карального характеру з метою поновлення порушеного права.*

### Література

1. Лісовий кодекс України: Закон від 21 січ. 1994 р. № 3852-ХІІ Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.

2. Публічний звіт Державного агентства лісових ресурсів України за 2020 р. URL: [https://dklg.kmu.gov.ua/forest/document/177277/pz\\_0303.pdf](https://dklg.kmu.gov.ua/forest/document/177277/pz_0303.pdf).

3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Харків ун-т внутр. справ, 1998. 394 с.

4. Селиванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 724 с.

5. Государственная политика и управление : учеб. : в 2 ч. Ч. 1. / под ред. Л. В. Сморгунова. Москва : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. 384 с.

6. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / О. І. Валецький, В. А. Ребало, М. М. Логунова та ін.; заг. ред. В. А. Ребала, В. В. Тертички. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 232 с.

7. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу : підручник / В. Н. Данн ; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. М. О. Баймуратов. Одеса : АО БАХВА, 2005. 504 с.

8. Научно-практический комментарий Лесного кодекса Украины / за ред. Г. И. Балюк. Кв]д : Юрінком Інтер, 2010. – 368 с.

9. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защита гражданских прав. Москва : Изд-во МГУ, 1972. 214 с.

10. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. 72 с.

11. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. 293 с.

12. Иоффе О. С. Гражданско-правовая охрана интересов личности в СССР. *Советское государство и право*. 1956. № 2. С. 54-60.

13. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. Москва : Изд-во БЕК, 1996. 356 с.

14. Мельник О. В. Проблеми питання стосовно захисту права інтелектуальної власності. *Митна справа*. 2003. № 1. С. 110–115.

#### Анотація

**Ткаченко О. В.** Державна політика щодо охорони лісових ресурсів в Україні. – Стаття.

У статті доводиться, що державна політика по охороні лісових ресурсів – це організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, направлена на створення сприятливих умов для національно-економічного, природоохоронного, освітньо-культурного, оздоровчо-рекреаційного розвитку, збереження національно-природноресурсного потенціалу, задоволення потреб людини, шляхом застосування нормативно визначеної (встановленої) системи заходів. Автором здійснено розмежування правових категорій «охорона лісових ресурсів» та «захист лісових ресурсів».

*Ключові слова:* екологічна злочинність, ліс, держава, політика, лісові ресурси, захист, охорона.

#### Аннотация

**Ткаченко А. В.** Государственная политика по охране лесных ресурсов в Украине. – Статья.

В статье доказывается, что государственная политика по охране лесных ресурсов – это организованная и целенаправленная деятельность публичной администрации, направленная на создание благоприятных условий для национально-экономического, природоохранного, образовательно-культурного, оздоровительно-рекреационного развития, сохранения национально-природноресурсного потенциала, удовлетворение потребностей человека путем применения нормативно определенной (установленной) системы мер. Автором осуществлено разграничение правовых категорий «охрана лесных ресурсов» и «защита лесных ресурсов».

*Ключевые слова:* экологическая преступность, лес, государство, политика, лесные ресурсы, защита, охрана.

#### Summary

**Tkachenko O. V.** State policy on protection of forest resources in Ukraine. – Article.

The article proves that the state policy on forest resources protection is an organized and purposeful activity of public administration aimed at creating favorable conditions for national-economic, environmental, educational-cultural, health-recreational development, preservation of national-natural resource potential, satisfaction of human needs., by applying a normatively defined (established) system of measures. The author distinguishes between the legal categories "protection of forest resources" and "protection of forest resources".

*Key words:* ecological crime, forest, state, policy, forest resources, protection, protection.