

# ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

## КАСАЦІЯ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ Яковлев С. Ю.

Досліджено розвиток касації в цивільному судочинстві в контексті кодифікацій цивільного процесуального законодавства України. Робиться висновок, що введення касації і специфічного режиму її регламентації детерміновано моделями цивільного процесу.

*Ключові слова:* перегляд судових рішень, касація, касаційне провадження.

## CASSATION IN CIVIL PROCEEDINGS: PAST AND PRESENT Yakovlyev S. Y.

Researched the evolution of the cassation in civil proceedings in the context of the codifications of civil procedural legislation of Ukraine. It is concluded that the enactment of cassation and the specific mode of regulation determined by models of civil process.

*Key words:* revision of judgment, cassation, cassation proceedings.

*Поступила в редакцію 03.06.2012 г.*

УДК 349.6 :351.744(477)

**Т. П. Егорова,**  
*соискатель при кафедре  
экологического права  
Национальный университет  
«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого»,  
г. Харьков*

## ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

В статье исследованы структура и полномочия органов государственного управления в области охраны лесов в Украине, проанализированы эффективность их функционирования и имеющиеся проблемы в сфере управления лесным хозяйством государства.

*Ключевые слова:* государственное управление, охрана лесов, лесное хозяйство.

На сегодняшний день организации государственного управления в области охраны лесов в Украине уделяется много внимания, о чем свидетельствует частое реформирование структуры и изменение полно-

мочий данных органов. Это связано в основном с недостаточной эффективностью лесоохранной политики государства, несовершенством всей правовой системы и отношением власти к лесной отрасли как к

«перспективной» с точки зрения возможности осуществления различных коррупционных схем.

Целью настоящего исследования является изучение структуры и полномочий органов государственного управления в сфере охраны лесов в Украине, анализ эффективности их функционирования и имеющихся проблем с выработкой на этой основе собственных выводов и предложений.

Вопросами организации государственного управления в области охраны лесов занимались такие ученые, как Г. В. Анисимова, В. И. Андрейцев, В. Д. Басай, Р. В. Бобров, В. Е. Борейко, Ю. А. Вовк, С. Б. Гавриш, С. А. Генсирук, А. П. Гетьман, Л. В. Мендик, В. Л. Мунтян, И. М. Синякевич, Н. И. Титова, Ю. Шемшученко, М. В. Шульга и др.

Сейчас система органов государственного управления в рассматриваемой сфере является достаточно разветвленной и определяется действующим Лесным кодексом.

Согласно положениям Лесного кодекса Украины полномочиями в сфере лесных отношений наделяются: (1) Верховная Рада Украины, (2) Кабинет Министров Украины, (3) специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам лесного хозяй-

ства – Государственное агентство лесных ресурсов Украины, (4) центральный орган исполнительной власти по вопросам охраны окружающей природной среды, (5) Верховная Рада Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские и районные советы, (6) Совет министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации, (7) районные государственные администрации; (8) сельские, поселковые и городские советы.

Проблемой на сегодня остается частое дублирование функций и полномочий названных органов в области охраны лесов, что порождает возможность многочисленных злоупотреблений и «обходов».

Так, Верховная Рада Украины

- определяет основы государственной политики в сфере лесных отношений;

- принимает законы по регулированию последних в этой области;

- подтверждает общегосударственные программы по охране, защите, использованию и воспроизводству лесов;

- разрешает другие вопросы в сфере этих отношений в

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

соответствии с Конституцией Украины.

Кабинет Министров Украины – обеспечивает реализацию государственной политики в области лесных отношений;

– направляет и координирует деятельность органов исполнительной власти по организации охраны, защиты, использования и воспроизводства лесов;

– обеспечивает разработку и выполнение общегосударственных программ по указанным вопросам;

– утверждает государственные программы по охране, защите, использованию и воспроизводству лесов;

– передает в собственность и предоставляет в постоянное пользование для нелесохозяйственных нужд земельные лесные участки, находящиеся в государственной собственности;

– принимает решения об ограничении или временном прекращении деятельности предприятий, учреждений и организаций в случае нарушения ими природоохранного или лесного законодательства.

Центральным органом исполнительной власти по вопросам охраны окружающей среды на сегодняшний день является Министерство экологии и природных ресурсов Украины, которое: (а) осуществ-

ляет государственный контроль за соблюдением правил лесопользования, (б) согласовывает и утверждает расчетные лесосеки, (в) утверждает расчетные лесосеки заготовки древесины в порядке рубок главного пользования, (г) согласовывает материалы лесоустройства [6].

Верховная Рада Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские и районные советы в пределах своих полномочий на соответствующей территории

– реализуют государственную политику в сфере лесных отношений;

– обеспечивают выполнение общегосударственных и государственных программ по охране, защите, использованию и воспроизводству лесов и утверждают региональные (местные) программы по этим вопросам;

– передают в собственность, предоставляют в постоянное пользование земельные лесные участки на землях совместной собственности соответствующих территориальных общин, собственности территориальных громад городов Киева и Севастополя и прекращают права пользования ими;

– принимают решения о выделении в установленном порядке для долгосрочного вре-

менного пользования лесных участков на землях совместной собственности соответствующих территориальных общин, собственности территориальных громад городов Киева и Севастополя и прекращают права пользования ими;

– согласовывают лимит использования лесных ресурсов при заготовке второстепенных лесных материалов и осуществлении побочных лесных пользований;

– согласовывают максимальные нормы бесплатного сбора дикорастущих травяных растений, цветов, ягод, орехов, грибов и т. д.;

– устанавливают порядок использования средств, выделяемых из соответствующего местного бюджета на ведение лесного хозяйства;

– разрешают другие вопросы в области лесных отношений в соответствии с законом [3].

Совет министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации в пределах своих полномочий на их территории

– обеспечивают реализацию государственной политики в сфере лесных отношений;

– участвуют в разработке и обеспечении выполнения региональных (местных) про-

грамм по охране, защите, использованию и воспроизводству лесов;

– осуществляют контроль за соблюдением законодательства в области лесных отношений;

– передают в собственность, предоставляют в постоянное пользование для ведения лесного хозяйства земельные участки, находящиеся в государственной собственности, на соответствующей территории;

– принимают решения о выделении в установленном порядке для долгосрочного временного пользования лесных участков, находящихся в государственной собственности, на соответствующей территории, а также в пределах городов областного и республиканского (Автономной Республики Крым) значения;

– ограничивают или временно прекращают деятельность предприятий, учреждений и организаций в порядке, предусмотренном законодательством, в случае нарушения ими лесного законодательства;

– реализуют мероприятия по охране и защите лесов, ликвидации последствий стихийных бедствий, лесных пожаров, привлекают в установленном порядке к этим работам население, транспортные и иные технические средства и оборудо-

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

дование, запрещают посещение лесов населением и въезд в них транспортных средств в период высокой пожарной опасности в порядке, предусмотренном законодательством;

– устанавливают лимит использования лесных ресурсов при заготовке второстепенных лесных материалов и осуществлении побочных лесныхпользований;

– устанавливают максимальные нормы бесплатного сбора дикорастущих травяных растений, цветов, ягод, орехов, грибов и т. д.;

– разрешают другие вопросы в сфере лесных отношений в соответствии с законом.

Районные государственные администрации на их территории

– обеспечивают реализацию государственной политики в области лесных отношений;

– участвуют в разработке и обеспечении выполнения региональных (местных) программ по охране, защите, использованию и воспроизводству лесов;

– принимают решения о выделении в установленном порядке для долгосрочного временного пользования лесных участков, находящихся в государственной собственности, в пределах сел, поселков, городов районного значения;

– участвуют в осуществлении мероприятий по охране и защите лесов, ликвидации последствий стихийных бедствий, лесных пожаров, привлекают в установленном порядке к этим работам население, транспортные и другие технические средства и оборудование;

– вносят в установленном порядке предложения об ограничении или временном прекращении деятельности предприятий, учреждений и организаций в случае нарушения ими лесного законодательства;

– разрешают иные вопросы в сфере лесных отношений в соответствии с законом.

Сельские, поселковые, городские советы на соответствующей территории

– передают в собственность, предоставляют в постоянное пользование земельные лесные участки, находящиеся в коммунальной собственности, в пределах сел, поселков, городов и прекращают права пользования ими;

– принимают решения о выделении в установленном порядке для долгосрочного временного пользования лесных участков, находящихся в коммунальной собственности, в пределах сел, поселков, городов и прекращают права пользования ими;

– участвуют в реализации мероприятий по охране и защите лесов, ликвидации последствий стихийных бедствий, лесных пожаров, привлекают в установленном порядке к этим работам население, транспортные и иные технические средства и оборудование;

– организуют благоустройство лесных участков и культурно-бытовое обслуживание отдыхающих в лесах, используемых для этих целей;

– устанавливают порядок использования средств, выделяемых из местного бюджета на ведение лесного хозяйства;

– разрешают другие вопросы в области лесных отношений в соответствии с законом [3].

С апреля 2011 г. главным государственным органом в системе центральных органов исполнительной власти по вопросам формирования и обеспечения реализации государственной политики в области лесного и охотничьего хозяйства стало Министерство аграрной политики и продовольствия Украины. Согласно указу Президента Украины № 500/2011 от 23 апреля 2011 г. «О Министерстве аграрной политики и продовольствия Украины» Министерство определяет приоритетные направления, стратегию и механизмы

развития в этой сфере, а также издает нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы лесного и охотничьего хозяйства [5].

Центральным органом исполнительной власти в отрасли лесного хозяйства является Государственное агентство лесных ресурсов (ГАЛР) Украины (создано путем реорганизации бывшего Госкомлесхоза), деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра аграрной политики и продовольствия. Основной задачей ГАЛР является реализация государственной политики в исследуемой области, а также внесение предложений по формированию этой политики. Агентство (а) осуществляет государственное управление в области ведения лесного и охотничьего хозяйства, (б) служит главным распорядителем бюджетных средств, (в) обеспечивает выполнение функций государственной лесной охраны, (г) координирует деятельность лесной охраны всех постоянных лесопользователей и владельцев лесов, (д) осуществляет наземно-авиационную охрану лесов от пожаров, незаконных рубок, других лесонарушений т. д.

На уровне областей полномочия по реализации госу-

дарственной политики в рассматриваемой сфере имеют территориальные органы ГАЛР Украины – областные управления лесного и охотничьего хозяйства. В Крыму эти функции возложены на Республиканский комитет по лесному и охотничьему хозяйству АР Крым [4].

Как видим, особенностью организационной системы управления по использованию, воспроизводству и охране лесов является многочисленность и неоднородность субъектов, которые ее составляют. В эту систему входят органы как государственного управления, так и местного самоуправления в качестве специально уполномоченных центральных органов исполнительной власти, для которых главная задача – обеспечение рационального использования, воспроизводства и охраны лесов, а также центральные органы исполнительной власти с полномочиями отраслевыми (определенная сфера экономики – промышленность, сельское хозяйство, транспорт и т. д., на землях которых находятся леса или лесная растительность) и функциональными (выполняют такие государственные функции, как статистика, стандартизация, финансирование и пр., которые распространяются и на лесную отрасль экономики).

Для этих органов обеспечения лесоохраны и лесопользования – лишь часть основных функций при реализации государственной политики по соответствующим вопросам. Различаются указанные органы и территориальными масштабами своей деятельности: например, управленческие полномочия Кабинета Министров Украины распространяются на всю территорию Украины, а органов местного самоуправления – на соответствующую административно-территориальную единицу.

Как считает С. М. Шершун, рассмотренный состав указанных органов сформировался в результате трансформационных процессов в организационной системе управления в данной области, которые осуществлялись в течение последних 10-ти лет и имеют тенденцию к продолжению. Эти процессы настолько интенсивны, что действующий Лесной кодекс Украины не в состоянии отражать существующие реалии в этой сфере [8, с. 89].

Анализ системы государственного управления лесами освещает ряд ключевых проблем, требующих законодательно-правового и институционального урегулирования. Полномочия государства по

управлению лесами чрезмерно распылены между различными органами исполнительной и законодательной власти. Постоянное дублирование функций различными государственными институтами размывает границы их ответственности и снижает уровень управляемости лесным фондом. Заложен законодательно-правовой алгоритм деформации системы своевременного эффективного принятия решений в лесном хозяйстве. Иначе нельзя объяснить тот факт, что органы местного самоуправления, наделенные правами распоряжения лесным фондом, по сути, не заинтересованы в его эффективном и рациональном использовании, поскольку лишены тех доходов, которые направляются в пользу государства.

Совмещение предприятиями Государственного агентства лесных ресурсов Украины функций надзора и владельца противоречит принципу равенства перед законом всех субъектов предпринимательской деятельности независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

Как отмечают ученые, нехватка научно обоснованной лесной политики государства влечет определенный правовой нигилизм, который мешает

лесной отрасли хозяйства двигаться к цивилизованному рынку [См.: 2; 7; 8]. Что касается высказанного, следует отметить проблемы, характеризующие этот переходный период, а именно:

(а) консерватизм лесного законодательства, что проявляется в жесткой формализации норм и правил ведения лесного хозяйства и лесопользования, в отличие от более эффективного рамочного принципа его построения; (б) сочетание в себе Государственным агентством лесных ресурсов Украины функции законотворчества, контроля, владельца и поддержки, что противоречит антимонопольным принципам; (в) недостаточный учет действующим законодательством страны и подзаконными актами особенностей рыночной экономики в лесном секторе; (г) крайняя недостаточность интеграции и практического выполнения международных соглашений по устойчивому управлению лесами в экологическом и лесном законодательстве.

Еще один недостаток, на который указывают аналитики Центра политико-правовых реформ, – это недостаточность гарантий сохранения леса. Функционирующее законодательство, по их мнению, не

позволяет своевременно и надежно останавливать злоупотребления при выделении участков под жилую застройку на землях лесного фонда, при заготовке древесины в обход общего порядка рубок главного пользования и др. Как отмечается в сообщении этого Центра, существующие законы и порядки в лесном секторе Украины не только мешают должным образом охранять леса, но и затрудняют доступ граждан и бизнеса к использованию лесных ресурсов. Так, полномочия органов лесного хозяйства о прекращении или запрещении предпринимательской деятельности недостаточно четко урегулированы в части оснований и сроков применения этих ограничительных мер. А разрешение взимать штрафы на месте совершения противоправного действия создает возможности для недобросовестных должностных лиц получать деньги от нарушителей без оформления квитанций [1]. К тому же действующее лесное законодательство построено так, что нередко, как отмечают эксперты, состав административных проступков и преступлений совпа-

дает. Это позволяет соответствующему государственному органу по своему усмотрению признавать одно и то же деяние или административным нарушением, или преступлением. Под эти так называемые «ножницы» могут попасть как лесные браконьеры, так и сами государственные лесопредприятия, деятельность которых постоянно инспектируется почти 10-ю различными контролирующими органами.

В итоге отметим, что функционирующая в настоящее время в Украине система органов государственного управления в области охраны лесов является несовершенной, а деформации в сфере управления лесным хозяйством способствуют распространению таких негативных явлений, как коррупция, «война полномочий», и низкая эффективность лесоохранной политики государства в целом. Разрешение вышеперечисленных проблем должно стать первоочередной задачей новой власти, ведь, как известно, леса – это «зеленое золото» государства, запасы которого, к сожалению, ежегодно уменьшаются.

**Список литературы:** 1. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електрон. ресурс] // Міністерство юстиції України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/21894>. 2. Коваль Я. В. Реформування структури управління у лісовому секторі економіки / Я. В. Коваль, І. А. Євтушенко, А. І. Карпук // Продуктивні сили і регіональна економіка: зб. наук. пр. – [У 2-х ч. Ч. II]. – К., 2002. – С. 31–33. 3. Лісовий кодекс України:

від 21 січ. 1994 р., № 3852-XII // Верховна Рада України: офіц. веб-портал. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>. 4. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: затв. указом Президента України від 13 квіт. 2011 р., № 458/2011 // Верхов. Рада України : офіц. веб-портал. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/458/2011>. 5. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: затв. указом Президента України від 23 квіт. 2011 р., № 500/2011 // Верхов. Рада України: офіц. веб-портал. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>. 6. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: затв. указом Президента України від 13 квіт. 2011 р., № 452/2011 // Верхов. Рада України: офіц. веб-портал. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/452/2011>. 7. *Сінякевич І. М.* Концепція лісової політики щодо реформування лісового господарства України / І. М. Сінякевич // Лісівництво: Наук. вісн. Нац. аграр. ун-ту. – Вип. 25: Лісівництво. – К., 2000.– С. 78–83. 8. *Шершун С. М.* Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шершун Сергій Миколайович. – К., 2005. – 187 с.

### ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЛІСІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

**Егорова Т. П.**

У даній статті досліджено структуру й повноваження органів державного управління в галузі охорони лісів в Україні, проаналізовано ефективність їх функціонування та наявні проблеми у сфері управління лісовим господарством держави.

*Ключові слова:* державне управління, охорона лісів, лісове господарство.

### STATE ADMINISTRATION BODIES IN THE FIELD OF PROTECTION OF FORESTS ON THE LEGISLATION OF UKRAINE

**Egorova T. P.**

In this article the structure and powers of state administration bodies in the field of protection of forests in Ukraine have been investigated, efficiency of their functioning and the existing problems in the sphere of the state forestry management have been analyzed.

*Key words:* state administration, protection of forests, forestry.

*Поступила в редакцію 28.11.2012 г.*