

### КАССАЦИЯ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ Яковлев С. Ю.

Исследовано развитие кассации в гражданском судопроизводстве в контексте кодификаций гражданского процессуального законодательства Украины. Делается вывод, что введение кассации и специфического режима ее регламентации детерминировано моделями гражданского процесса.

*Ключевые слова:* пересмотр судебных решений, кассация, кассационное производство.

### 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.

*Надійшла до редакції 03.06.2012 р.*

УДК 349.6 :351.744(477)

**Т. П. Єгорова,**  
*здобувачка при кафедрі  
екологічного права  
Національний університет  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
м. Харків*

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

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.

На сьогоднішній день організації державного управління в галузі охорони лісів в Україні приділяється багато уваги, про що свідчить часте реформування структури та зміна повноважень даних органів. Це пов'язано здебільшого з недостатньою ефективністю лісоохоронної політики держави, недосконалістю всієї

правової системи та ставленням влади до лісової галузі як до «перспективної» з точки зору можливості здійснення різноманітних корупційних схем.

*Метою* даного дослідження є вивчення структури та повноважень органів державного управління в галузі охорони лісів в Україні, аналіз ефективності їх

функціонування та наявних проблем з виробленням на цій основі власних висновків й пропозицій.

Питаннями організації державного управління в галузі охорони лісів займалися такі вчені, як Г. В. Анісімова, В. І. Андрейцев, В. Д. Басай, Р. В. Бобров, В. Є. Борейко, Ю. О. Вовк, С. Б. Гавриш, С. А. Генсирук, А. П. Гетьман, Л. В. Мендик, В. Л. Мунтян, І. М. Сінякевич, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін.

Нині система органів державного управління в галузі охорони лісів в Україні є досить розгалуженою та визначається діючим Лісовим кодексом.

Відповідно до положень Лісового кодексу України повноваженнями у сфері лісових відносин наділені: (1) Верховна Рада України; (2) Кабінет Міністрів України; (3) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань лісового господарства – Державне агентство лісових ресурсів України; (4) центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища; (5) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські й районні ради; (6) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські державні адміністрації; (7) районні державні

адміністрації; (8) сільські, селищні й міські ради [3].

Проблемою на сьогодні залишається часте дублювання функцій і повноважень названих органів у царині охорони лісів, що породжує можливість численних зловживань та «обходів».

Так, Верховна Рада України – визначає засади державної політики у сфері лісових відносин;

– приймає закони щодо регулювання останніх у цій царині;

– затверджує загальнодержавні програми з охорони, захисту, використання й відтворення лісів;

– вирішує інші питання у сфері цих відносин відповідно до Конституції України.

Кабінет Міністрів України

– забезпечує реалізацію державної політики в царині лісових відносин;

– спрямовує й координує діяльність органів виконавчої влади з організації охорони, захисту, використання й відтворення лісів;

– забезпечує розроблення й виконання загальнодержавних програм із зазначених питань;

– затверджує державні програми з охорони, захисту, використання й відтворення лісів;

– передає у власність і надає в постійне користування для нелісогосподарських потреб земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності;

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

– приймає рішення про обмеження або тимчасове припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними природоохоронного чи лісового законодавства;

– вирішує інші питання у цій сфері згідно з Конституцією й законами України.

Центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища на сьогодні є Міністерство екології та природних ресурсів України, яке поруч з іншим (а) здійснює державний контроль за додержанням правил у сфері лісокористування, (б) погоджує й затверджує розрахункові лісосіки, (в) затверджує розрахункові лісосіки заготівлі деревини в порядку рубок головного користування, (г) погоджує матеріали лісовпорядкування [6].

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські та районні ради в межах своїх повноважень на відповідній території

– реалізують державну політику у сфері лісових відносин;

– забезпечують виконання загальнодержавних і державних програм з охорони, захисту, використання й відтворення лісів і затверджують регіональні (місцеві) програми із цих питань;

– передають у власність, надають у постійне користування земельні лісові ділянки на землях

спільної власності відповідних територіальних громад, власності територіальних громад міст Києва й Севастополя і припиняють права користування ними;

– приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісових ділянок на землях спільної власності відповідних територіальних громад, власності територіальних громад міст Києва й Севастополя і припиняють права користування ними;

– погоджують ліміт використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійсненні побічних лісових користувань;

– погоджують максимальні норми безоплатного збирання дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо;

– установлюють порядок використання коштів, що виділяються з відповідного місцевого бюджету на ведення лісового господарства;

– вирішують інші питання в царині лісових відносин відповідно до закону [3].

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські державні адміністрації в межах своїх повноважень на їх території

– забезпечують реалізацію державної політики у сфері лісових відносин;

- беруть участь у розробленні й забезпеченні виконання регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання й відтворення лісів;

- здійснюють контроль за додержанням законодавства у царині лісових відносин;

- передають у власність, надають у постійне користування для ведення лісового господарства земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності, на відповідній території;

- приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісових ділянок, що перебувають у державній власності, на відповідній території, а також у межах міст обласного й республіканського (Автономної Республіки Крим) значення;

- обмежують або тимчасово припиняють діяльність підприємств, установ та організацій в порядку, передбаченому законодавством, у разі порушення ними лісового законодавства;

- реалізують заходи з охорони й захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні й інші технічні засоби й обладнання, забороняють відвідування лісів населенням і в'їзд до них транспортних засобів у період високої пожеж-

ної небезпеки в порядку, передбаченому законодавством;

- установлюють ліміт використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійсненні побічних лісових користувань;

- установлюють максимальні норми безоплатного збирання дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо;

- вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону.

Районні державні адміністрації на їх території

- забезпечують реалізацію державної політики в царині лісових відносин;

- беруть участь у розробленні й забезпеченні виконання регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання й відтворення лісів;

- приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісових ділянок, що перебувають у державній власності, в межах сіл, селищ, міст районного значення;

- беруть участь у здійсненні заходів щодо охорони й захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні та інші технічні засоби й обладнання;

- вносять у встановленому порядку пропозиції про обмежен-

ня або тимчасове припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними лісового законодавства;

– вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону.

Сільські, селищні, міські ради на відповідній території

– передають у власність, надають у постійне користування земельні лісові ділянки, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними;

– приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісових ділянок, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними;

– беруть участь у реалізації заходів з охорони й захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні та інші технічні засоби й обладнання;

– організують благоустрій лісових ділянок і культурно-побутове обслуговування відпочиваючих у лісах, що використовуються для цих цілей;

– установлюють порядок використання коштів, що виділяються з місцевого бюджету на ведення лісового господарства;

– вирішують інші питання в царині лісових відносин відповідно до закону [3].

Із квітня 2011 р. головним державним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування й забезпечення реалізації державної політики в галузі лісового й мисливського господарства стало Міністерство аграрної політики та продовольства України. Згідно з указом Президента України № 500/2011 від 23 квітня 2011 р. «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України». Міністерство визначає пріоритетні напрямки, стратегію й механізми розвитку в цій сфері, а також видає нормативно-правові акти, що врегульовують питання лісового й мисливського господарства [5].

Центральним органом виконавчої влади в галузі лісового господарства є Державне агентство лісових ресурсів (далі – ДАЛР) України (створено шляхом реорганізації колишнього Держкомлісгоспу), діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства. Основним завданням ДАЛР є реалізація державної політики в досліджуваній царині, а також внесення пропозицій щодо формування цієї політики. Агентство (а) здійснює державне управління в галузі веден-

ня лісового й мисливського господарства, (б) служить головним розпорядником бюджетних коштів, (в) забезпечує виконання функцій державної лісової охорони, (г) координує діяльність лісової охорони всіх постійних лісокористувачів і власників лісів, (д) здійснює наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, інших лісопорушень тощо.

На рівні областей повноваження з реалізації державної політики у розглядуваній сфері й мають територіальні органи ДАЛР України – обласні управління лісового й мисливського господарства. У Криму ці функції покладено на Республіканський комітет з лісового й мисливського господарства АР Крим [4].

Як бачимо, особливістю організаційної системи управління щодо використання, відтворення й охорони лісів є багаточисельність і неоднорідність суб'єктів, що її складають. До цієї системи входять органи як державного управління, так і місцевого самоврядування як спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади, для яких забезпечення раціонального використання, відтворення й охорони лісів є головним завданням, а також центральні органи виконавчої влади з повноваженнями галузевими (певна сфера економіки – промисловість,

сільське господарство, транспорт тощо, – на землях яких є ліси чи лісова рослинність) і функціональними (виконують державну функцію – статистика, стандартизація, фінансування тощо, – яка поширюється й на лісову галузь економіки). Для цих органів забезпечення лісоохорони, лісокористування є лише складником основних функцій при реалізації державної політики з відповідних питань. Різняться вказані органи й територіальними масштабами своєї діяльності: приміром, управлінські повноваження Кабінету Міністрів України поширюються на всю територію України, а органів місцевого самоврядування – на відповідну адміністративно-територіальну одиницю.

Як вважає С. М. Шершун, розглянутий склад зазначених органів сформувався внаслідок трансформаційних процесів в організаційній системі управління в даній галузі, які здійснювалися протягом останніх 10-ти років і мають тенденцію до продовження. Ці процеси настільки інтенсивні, що чинний Лісовий кодекс України не в змозі віддзеркалювати існуючі реалії в цій царині [8, с. 89].

Аналіз системи державного управління лісами висвітлює низку ключових проблем, що вимагають законодавчо-правового й інституційного врегулювання. Повноваження держави щодо

управління лісами надмірно розпорошені між різними органами виконавчої й законодавчої влади. Численне дублювання функцій різними державними інститутами розмиває межі їх відповідальності і знижує рівень керованості лісовим фондом. Закладено законодавчо-правовий алгоритм деформації системи своєчасного ефективного прийняття рішень у лісовому господарстві. Інакше не можна пояснити той факт, що органи місцевого самоврядування, наділені правами розпорядження лісовим фондом, по суті, не заінтересовані в його ефективному й раціональному використанні, оскільки позбавлені тих доходів, що спрямовуються на користь держави.

Суміщення підприємствами Державного агентства лісових ресурсів України функцій нагляду і власника суперечить принципу рівності перед законом усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності й відомчої належності.

Як відзначають науковці, брак науково обґрунтованої лісової політики держави спричиняє певний правовий нігілізм, який заважає лісовій галузі господарства рухатися до цивілізованого ринку [Див.: 2; 7; 8]. Що стосується висловленого, слід відзначити проблеми, що характеризують цей перехідний період, а саме: (а) консерватизм лісового зако-

нодавства, що виявляється в жорсткій формалізації норм і правил ведення лісового господарства й лісокористування, на відміну від більш ефективного рамкового принципу його побудови; (б) поєднання в собі Державним агентством лісових ресурсів України функції законотворчості, контролю, власника й підтримки, що суперечить антимонопольним принципам; (в) недостатнє врахування чинним законодавство країни й підзаконними актами особливостей ринкової економіки в лісовому секторі; (г) вкрай недостатні інтеграція і практичне виконання міжнародних угод щодо сталого управління лісами в екологічному й лісовому законодавстві.

Ще один недолік, на який указують аналітики Центру політико-правових реформ, – це недостатність гарантій збереження лісу. Функціонуюче законодавство, на їх думку, не дозволяє своєчасно й надійно зупиняти зловживання при виділенні ділянок під житлову забудову на землях лісового фонду, при заготівлі деревини в обхід загального порядку рубок головного користування та ін. Як зазначається в повідомленні цього Центру, існуючі закони й порядки в лісовому секторі України не лише заважають належним чином охороняти ліси, а й ускладнюють доступ громадян і бізнесу до використання

лісових ресурсів. Так, повноваження органів лісового господарства щодо припинення чи заборони підприємницької діяльності не досить чітко врегульовані в частині підстав і строків застосування цих обмежувальних заходів. А дозвіл стягувати штрафи на місці вчинення потипправної дії створює можливості для недобросовісних посадових осіб отримувати гроші від порушників без оформлення квитанцій [1]. До того ж чинне лісове законодавство побудовано так, що нерідко, як зазначають експерти, склад адміністративних проступків і злочинів співпадає. Це дозволяє відповідному державному органу на свій розсуд визнавати одне й те ж діяння або адміністративним порушенням, або злочином. Під ці так звані «ножиці» можуть по-

трапити як лісові браконьєри, так і самі державні лісопідприємства, діяльність яких постійно інспектується майже 10-ма різними контролюючими органами.

У підсумку зазначимо, що функціонуюча даний час в Україні система органів державного управління в галузі охорони лісів є недосконалою, а деформації у сфері управління лісовим господарством сприяють поширенню таких негативних явищ, як корупція, «війна повноважень», і в загальному низькій ефективності лісоохоронної політики держави. Розв'язання перелічених вище проблем повинно стати першочерговим завданням нової влади, адже, як відомо, ліси – це «зелене золото» держави, запаси якого, на жаль, щороку зменшуються.

**Список літератури:** 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.



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

Егорова Т. П.

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

Ключевые слова: государственное управление, охрана леса, лесное хозяйство.

### 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.

*Надійшла до редакції 28. 11. 2012 р.*

УДК 349.415 (477)

**Н. І. Кулик,**  
*здобувачка при кафедрі  
земельного та аграрного права  
Національний університет  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
м. Харків*

## ПРИНЦИПИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено комплексному дослідженню принципів правової охорони земель при здійсненні господарської діяльності.

*Ключові слова:* принцип, екологічна безпека, господарська діяльність.

Кожний правовий інститут є певною взаємопов'язаною системою правових норм із загальними для них принципами, що регулюють однорідні суспільні відносини і становлять собою самостійну відокремлену групу всередині галузі права. Принципи окремих правових інститутів – це самостійна наукова категорія,

що виступає конкретизуючим елементом системи загальних принципів права. Зазвичай термін «принцип» тлумачать як основоположні засади, ключові ідеї, що визначають і виражають сутність права в цілому, його галузі, підгалузі, складних і простих правових інститутів і підінститутів. Вони відбивають законо-