
О. САВЧУК

аспірантка кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



УДК 349.6:504.122 (477)

Класифікація процедур у лісовому законодавстві України

Розглянуто поняття «процедура». Визначено процедури в лісовому законодавстві України, дано характеристику державному регулюванню та управлінню лісових відносин, організації та веденню лісового господарства, використанню та відтворенню лісів, підвищенню продуктивності, поліпшенню якісного стану та збереженню біорізноманіття.

Ключові слова: процедура, ліс, лісові відносини, лісове господарство.

Первинний зміст терміна «процедура» (від фр. *procedure*, лат. *procedo* – проходжу, просуваюсь) означає встановлений порядок дій при обговоренні чогось, здійсненні або оформленні прав [1, с. 772]. У широкому значенні процедура визначається як послідовність актів чи операцій, які мають здійснюватися у визначеному порядку за присутності представників влади, громадських організацій чи уповноважених фізичних осіб з метою досягнення виконання того чи іншого акта [2, с. 58]. Поняття «процедура» визначається як порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного

результату; під правовою процедурою розуміється врегульований законом чи іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій. Сутність правової процедури зумовлена характером матеріально-правових відносин, для реалізації яких вона служить. Її особливість полягає в тому, що вона застосовується у сфері права [3, с. 185–186].

В юридичній літературі існують різні визначення терміна «процедура». Зокрема, як зазначає О. В. Яковенко, «правова процедура – це особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, спрямованої на

реалізацію норм матеріального права і заснованих на них матеріальних правовідносин, що охороняється від порушень правовими санкціями» [4, с. 7].

С. С. Алексєєв писав: «...Не всяка урегульована правом процедура здійснення юридичних дій може бути визнана процесом у тому спеціальному юридичному сенсі, який історично склався і прийнятий у законодавстві, на практиці, в науці... Об'єднання всіх видів юридичних процедур під рубрикою «процес» призводить до знекровлення, вихолощування цього багатого і змістовного поняття... Ретельна і сувора регламентація процедури здійснення юридичних дій – актуальне завдання в багатьох галузях права. З цієї точки зору цілком обгрунтовано конструювання узагальнюючої теоретичної категорії «юридична процедура», що охоплює всі види правової регламентації тривають у часі юридичних дій» [5, с. 122]. При цьому юридичний процес розглядає не просто як процедуру, що тривають, розтягнуті в часі юридичні відносини, а особливу процедуру, яка є виразом специфічних юридичних режимів застосування права» [6, с. 237].

У свою чергу В. К. Субботенко «процес» в історично усталеному юридичному тлумаченні визначав як одну з форм юридичної процедури, що означає чітко окреслений у певних нормативних актах порядок діяльності спеціальних органів [7, с. 10]. І. В. Панова говорить про процедуру як урегульований законодавством порядок вчинення юридичних дій, спрямованих на досягнення юридичного результату [8, с. 23]. Б. М. Лазарєв «під процедурою розумів порядок вчинення дій, необхідних для

виконання якої-небудь справи, вирішення завдання. Що стосується державних органів процедури визначають стадії, їх цілі, підстави вчинення та взаємозв'язок цих дій, способи їх оформлення і фіксації» [9, с. 5].

М. О. Єфремов вважає, що адміністративні процедури являють собою врегульований нормативними правовими актами порядок дій органів влади у процесі публічного управління, метою яких є практичне втілення в життя матеріальних норм адміністративного права. Їх різновидом є адміністративні процедури, що регламентують порядок реалізації компетенції органу публічної влади щодо здійснення прав, обов'язків і законних інтересів приватних осіб [10, с. 10]. В. М. Протасов зазначає, що юридичний процес являє собою різновид юридичної процедури, спрямований на виявлення та реалізацію матеріальних охоронних правовідносин, що зумовлює своєрідність її змістовних рис (обов'язкова наявність у складі владного суб'єкта; специфіку опосередкованих заходів; як правило, високий рівень нормативної регламентації та ін.), а головне – особливий механізм зв'язку з матеріально-правовою регулятивною сферою [11, с. 58]. Процедура як загальносоціальне явище являє собою систему контролю, яка орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; складається з послідовних, таких що змінюють один одного, актів поведінки і як діяльність внутрішньо структурована суспільними відносинами; врегульована соціальними нормами як нормативна модель або визначена у договорі як порядок реалізації конкретних відносин; ієрархічно побудова-

на; постійно перебуває в динаміці, розвитку; має службовий характер, виступає засобом реалізації головних для неї громадських відносин [12, с. 29].

Д. О. Морозов при дослідженні структури механізму правового регулювання зазначав, що не завжди чітко окреслюється функція процедурних та процесуальних утворень, їхній характер співвідношення з іншими підсистемами. Представники галузевих наук отожднюють юридичну процедуру з механізмами реалізації інтересів різних суб'єктів права. Такого висновку можна дійти, якщо не враховувати «подвійну» природу правової процедури: з одного боку, вона є регламентованим порядком вчинення юридично важливої дії, а з другого – самою діяльністю, яка забезпечує реалізацію норм права у правовідносинах і відповідає цьому порядку. Лише у першому випадку юридичний процес може бути охарактеризований як певний механізм. Це дозволяє розглядати у структурі механізму правового регулювання трудового права не лише матеріально-правове, а й процедурно-правове регулювання, складовою частиною якого є механізм трудового процесуального регулювання [13, с. 11].

Таким чином, в юридичній літературі представлена широка палітра цього правового поняття. Досліджуючи Лісовий кодекс України (далі – ЛК України) можливо виділити такі види процедур: 1) у сфері володіння, користування та розпорядження лісами; 2) у сфері державного регулювання та управління лісових відносин; 3) у сфері організації лісового господарства; 4) у сфері зміни цільового призначення земельних ділянок; 5) у сфері визначення місць бу-

дівництва об'єктів, що впливають на стан і відтворення лісів; 6) у сфері ведення лісового господарства; 7) у сфері використання лісових ресурсів; 8) у сфері відтворення лісів; 9) у сфері підвищення продуктивності, поліпшення якісного стану лісів та збереження біорізноманіття в лісах; 10) у сфері контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів; 11) у сфері фінансування заходів з підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів, їх охорони, захисту і відтворення; 12) у сфері охорони і захисту лісів; 13) у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів на окремих категоріях земель; 14) у сфері вирішення спорів щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин має своїм змістом забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання і відтворення лісів. Організація охорони та захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення, іншого шкідливого впливу, на захист від шкідників і хвороб. При цьому власники лісів та постійні лісокористувачі зобов'язані розробляти і проводити в установлений строк комплекс протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження, охорону та захист лісів [14, с. 81].

Процедура організації лісового господарства включає в себе такі стадії: 1) розроблення та затвердження в установленому законом порядку нормативно-правових актів з ведення лісового господарства; 2) поділ лісів на категорії

залежно від основних виконуваних ними функцій, виділення особливо захисних лісових ділянок; 3) установлення віку стиглості деревостанів, норм використання лісових ресурсів; 4) проведення лісовпорядкування; 5) ведення державного лісового кадастру, обліку лісів; 6) ведення моніторингу лісів; 7) проведення лісової сертифікації.

Зміна цільового призначення земельних ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних із веденням лісового господарства, провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земельних ділянок у власність або надання у постійне користування відповідно до Земельного кодексу України. Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання для житлової, громадської і промислової забудови провадиться переважно за рахунок площ, зайнятих чагарниками та іншими малоцінними насадженнями. Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок здійснюється за погодженням з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центральних органів виконавчої влади з питань лісового господарства та охорони навколишнього природного середовища (ст. 57 ЛК України).

Вимоги лісового законодавства України щодо обов'язковості під час розміщення, проектування, будівництва і введення в дію нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, а також удосконалення існую-

чих і провадження нових технологічних процесів та устаткування, що можуть шкідливо впливати на стан і відтворення лісів, визначення та реалізації заходів щодо усунення негативної дії шкідливих факторів, зокрема викидів і скидів забруднюючих речовин, відходів виробництва, підтоплення, осушення та інших видів негативного впливу на ліси забезпечуються на таких основних правових етапах: 1) відведення (зміна цільового призначення) земельної ділянки для будівництва та експлуатації нових підприємств, споруд та інших об'єктів; 2) надання містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки та затвердження містобудівного обґрунтування; 3) одержання вихідних даних для проектування об'єкта містобудування; 4) розроблення, погодження, державна експертиза та затвердження проекту будівництва (реконструкції) об'єкта; 5) одержання дозволу на виконання будівельних робіт, проведення будівельних робіт, архітектурно-будівельний контроль, технічний та авторський нагляд за виробництвом будівельно-монтажних робіт; 6) прийняття об'єкта в експлуатацію.

Дотримання вимог лісового законодавства України щодо розміщення нових підприємств, споруд та інших об'єктів на практиці забезпечується переусім при здійсненні правових процесів: виборі земельної ділянки для розміщення об'єкта при зміні цільового призначення земельної ділянки, викупі (вилученні) земельної ділянки, новому відведенні земельної ділянки в користування або у власність (якщо процедура такого відведення не передбачає проведення земельного аукціону); роз-

робленні, погодженні, державній експертизі та запровадженні проекту землеустрою щодо відведення (зміни цільового призначення) земельної ділянки. Необхідно враховувати, що при будь-якій процедурі відведення земельної ділянки для розміщення, проектування, будівництва і введення в дію нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів визначення місць розміщення підприємств, споруд та інших об'єктів, що шкідливо впливають на стан і відтворення лісів, проводиться також за погодженням, відповідно, Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями, органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища АРК, територіальними органами центральних органів виконавчої влади з питань лісового господарства, охорони навколишнього природного середовища та іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства (ст. 61 ЛК України) [14, с. 179–180].

Ведення лісового господарства полягає у здійсненні комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів – організації сталого лісокористування, задоволенні потреб країни в деревині та інших лісових ресурсах, ефективному використанні корисних властивостей лісів (грунтозахисних, водоохоронних, рекреаційних тощо) (ст. 63 ЛК України).

Відтворення лісів здійснюється шляхом їх відновлення та лісорозведення (ч. 2 ст. 79 ЛК України). Відновлення лісів здійснюється на лісових ділянках,

що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища тощо) (ст. 80 ЛК України). Лісорозведення здійснюється на призначених для створення лісів землях, не вкритих лісовою рослинністю, насамперед низькопродуктивних та непридатних для використання в сільському господарстві (яри, балки, піски тощо), на землях сільськогосподарського призначення, виділених для створення полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень (ст. 81 ЛК України).

Система заходів щодо підвищення продуктивності лісів включає заходи щодо зменшення площі земель, зайнятих чагарниками, рідколіссям, низькоповнотними і нестійкими деревостанами; підвищення родючості ґрунтів (меліорація, запобігання ерозії ґрунтів, заболочуванню, засоленню та іншим негативним процесам); впровадження сучасних досягнень селекції, лісового насінництва, сортовипробування найцінніших у господарському відношенні деревних порід; ефективного догляду за лісовими культурами; охорони лісів від пожеж, захисту від шкідників і хвороб; оптимізації вікової структури лісів [14, с. 267]. Здійснення заходів щодо поліпшення якісного складу лісів визначені на рівні Правил поліпшення якісного складу лісів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 724. Цими Правилами визначено основні вимоги до здійснення лісгосподарських заходів, спрямованих на підвищення стійкості та продуктивності деревостанів, збереження біорізноманіття лісів, їх оздоровлення і посилення захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій шляхом

проведення рубок формування і оздоровлення лісів. Рубки формування і оздоровлення лісів включають здійснення таких видів рубок: догляду, санітарні, лісовідновні, переформування, пов'язані з реконструкцією, ландшафтні – та здійснюються способами, що не викликають ерозії ґрунтів, пошкодження дерев, які залишаються для подальшого росту, виключають можливість негативного впливу на стан лісів та водоймищ, забезпечують поступове відтворення і формування лісів, близьких до природних, постійне підтримання стійкості деревостанів [14, с. 275].

Збереження біорізноманіття в лісах здійснюється їх власниками та постійними лісокористувачами на генетичному, видовому, популяційному та екосистемному рівнях шляхом: 1) створення і оголошення в установленому законом порядку на найбільш цінних лісових ділянках територій та об'єктів природно-заповідного фонду, розвитку екологічної мережі; 2) виділення, створення і збереження об'єктів цінного генетичного фонду лісових порід (генетичних резерватів, плюсових деревостанів і дерев, колекційних лісових ділянок, лісонасінних ділянок і плантацій, дослідних та випробних культур тощо); 3) недопущення генетичного забруднення генофондів аборигенних порід та інвазій інтродукованих видів у природні екосистеми; 4) застосування екологічно орієнтованих способів відтворення лісів та використання лісових ресурсів; 5) забезпечення охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, пралісів, інших цінних природних комплексів

відповідно до природоохоронного законодавства (ст. 85 ЛК України).

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. Власники лісів і постійні лісокористувачі зобов'язані розробляти та проводити в установленій строк комплекс протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження, охорону та захист лісів. Перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства, органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Захист лісів від шкідників і хвороб забезпечується шляхом систематичного спостереження за станом лісів, своєчасного виявлення осередків шкідників і хвороб лісу, здійснення профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації і ліквідації. Охорона і захист лісів може здійснюватися із застосуванням авіації. Зона авіаційної охорони і захисту лісів визначається центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства з урахуванням замовлень власників лісів і постійних лісокористувачів. Забезпечення охорони і захисту лісів покладається на органи виконавчої влади з питань лісового господарства та органи місцевого самоврядування, власників лісів і постійних лісокористувачів (ст. 86 ЛК України).

Завданнями контролю за охороною, захистом, використанням та відтворен-

ням лісів є: 1) забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 2) забезпечення додержання лісового законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; 3) забезпечення додержання лісового законодавства власниками лісів, постійними і тимчасовими лісокористувачами; 4) запобігання порушенням законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення (ст. 93 ЛК України).

Видатки на підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів, їх відтворення і охорони здійснюються за рахунок: державного бюджету та власних коштів підприємств, установ і організацій лісового господарства – щодо лісів державної власності; місцевого бюджету та власних коштів підприємств, установ і організацій лісового господарства – щодо лісів комунальної власності; власних коштів

власників – щодо лісів приватної власності (ч. 1 ст. 98 ЛК України).

Процедура у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів на окремих категоріях земель включає в себе: 1) стадію охорони, захисту, використання та відтворення лісів на землях природно-заповідного фонду; 2) стадію охорони, захисту, використання та відтворення лісів на землях оборони; 3) стадію охорони, захисту, використання та відтворення лісів на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення.

Спори з питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів вирішуються в установленому порядку органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища, судами (ст. 103 ЛК України).

На сьогодні спостерігається відсутність наукового вивчення реалізації конкретних процедур у лісовому законодавстві, а отже, виникає потреба у їх дослідженні й конкретизації.

Список використаної літератури

1. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних сполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К. : Довіра, 2000. – 1018 с.
2. Передерин С. В. Процедурно-процессуальный правовой механизм обеспечения трудовых прав наемных работников / С. В. Передерин. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2000. – 288 с.
3. Бориславський Л. В. Процедура // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4. – С. 185–186.
4. Яковенко О. В. Правовая процедура : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Яковенко. – Саратов, 1999. – 21 с.
5. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – С. 122–123.
6. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – С. 237.
7. Субботенко В. К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении / В. К. Субботенко. – Томск, 1980. – С. 10.
8. Панова И. В. Юридический процесс / И. В. Панова. – Саратов, 1998. – С. 23.

9. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / под ред. Б. М. Лазарева. – М., 1988. – 272 с.
10. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : дис. ... канд. юрид. наук / М. О. Ефремов. – М., 2005. – С. 10.
11. Протасов В. Н. О насущей потребности в новой учебной дисциплине – «Общей теории процессуального права» / В. Н. Протасов // Государство и право. – 2003. – № 12. – С. 53–59.
12. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М., 1991. – 144 с.
13. Морозов Д. А. Трудовое процессуальное правоотношение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Д. А. Морозов. – Пермь, 2006. – 21 с.
14. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 368 с.

Стаття надійшла до редколегії 15.11.2013.

Савчук Е. Классификация процедур в лесном законодательстве Украины

Статья посвящена характеристике понятия «процедура». Определены процедуры в лесном законодательстве Украины, а также дана их характеристика.

Ключевые слова: процедура, лес, лесные отношения, лесное хозяйство.

Savchuk E. Classification procedures in the forest legislation of Ukraine

The article is devoted to the concept of «procedure». Procedures defined in the forest legislation of Ukraine, and also given their characteristics.

Keywords: procedure, forest, forest relations, forestry.