

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

ГОНЧАРЕНКО ГАННА АНАТОЛІЇВНА

УДК 342.951:630

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ
ЛІСОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
Матюхіна Наталія Петрівна,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, професор
кафедри адміністративного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Біла-Тіунова Любов Романівна,
Національний університет «Одеська
юридична академія», завідувача кафедрою
адміністративного і фінансового права

кандидат юридичних наук, доцент
Гришина Наталія Вікторівна,
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна, доцент кафедри
державно-правових дисциплін

Захист відбудеться «17» грудня 2015 р. о «13» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розіслано «16» листопада 2015 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В.Ю. Шепітько

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Забезпечення сталого розвитку України як демократичної, правової держави, її інтеграції до європейської спільноти передбачають запровадження та реалізацію цілої низки реформаторських змін у сфері державного управління, у тому числі з такого важливого напрямку державноуправлінської діяльності як управління лісовим фондом України. До шляхів таких перетворень належить вироблення та впровадження цілеспрямованої державної політики, яка відповідала б світовим нормам та стандартам, перебудова у межах адміністративної реформи системи органів державного управління, зокрема тих, що опікуються проблемами охорони, захисту, використання та відтворення лісового фонду.

Враховуючи значення лісового фонду для сьогодення та майбутнього України, проблеми, пов'язані із його станом (один із найнижчих у Європі рівнів лісистості території, порушення вимог збалансованого лісокористування та ін.), сучасні виклики часу (реформування державного управління, інтеграція України до європейського простору, глобалізація процесів екологічної безпеки та ін.), дослідження проблем управління лісовим фондом, його організаційного та правового забезпечення набуває надзвичайної актуальності.

Потреба у проведенні комплексного дослідження організаційно-правових засад управління лісовим фондом України, зумовлюється також й тим, що вироблений за часи незалежності України механізм управління цією сферою вимагає детального аналізу з позицій змінених умов сучасного розвитку України та його вдосконалення, виявлення існуючих проблем, розробки рекомендацій щодо їх подолання. Лісовий фонд України як об'єкт управління та нормативне забезпечення вказаного процесу ніколи не були предметом прискіпливого та глибокого вивчення.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці вчених у галузі теорії держави та права, конституційного, адміністративного, екологічного та інших галузей права: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, В.Г.Афанасьєва, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.М. Гаращука, А.П. Гетьмана, Н.В. Гришиної, Р.А. Калюжного, В.Я. Малиновського, Н.П. Матюхіної, Н.В. Марфіної, В.Я. Настюка, Н.Р. Нижник, Ю.М. Тодики, А.О. Селіванова, Ю.М. Старілова, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученко, О.М. Якуби, Х.П. Ярмакі та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до комплексних цільових програм: «Права людини та проблеми організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства» на 2006–2010 рр. (номер державної реєстрації № 0106U002285), «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» на 2011-2015 рр. (номер державної реєстрації № 0111U0009666). Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні вченої ради Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого 22.12.2006 р. (протокол №5).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на підставі досягнень юридичної науки, норм чинного законодавства, практики їх застосування, напрацювати оновлені уявлення про сутність та зміст управління лісовим фондом України, визначити його організаційно-правові засади, розробити й надати науково обґрунтовані пропозиції по вдосконаленню правового регулювання й організації управління лісовим фондом України з урахуванням як вітчизняного, так і світового досвіду. Виходячи з цього, у роботі зроблено спробу вирішити такі завдання:

- охарактеризувати лісовий фонд як об'єкт державного управління;
- визначити сутність та зміст управління лісовим фондом;
- проаналізувати сучасний стан правового забезпечення управління лісовим фондом України;
- узагальнити зарубіжний досвід організаційного та правового забезпечення управління лісовим фондом, опрацювати можливість застосування позитивного зарубіжного досвіду для вдосконалення правового регулювання управління лісовим фондом в Україні;
- визначити суб'єктів управління лісовим фондом України, з'ясувати особливості їх правового становища;
- з'ясувати місце Держлісагентства лісових ресурсів України (далі – Держлісагентства України) в системі суб'єктів управління лісовим фондом, визначити проблеми його функціонування, запропонувати шляхи їх розв'язання;
- розкрити організаційно-правові засади діяльності державної лісової охорони України (далі – держлісоохорони України), визначити проблемні питання, запропонувати шляхи вирішення;
- з'ясувати місце та значення інститутів громадянського суспільства в управлінні лісовим фондом України;

– визначити та розкрити основні напрямки міжнародного співробітництва у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісового фонду як важливого чинника вдосконалення організаційного та правового регулювання управління лісовим фондом в Україні.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням управління лісовим фондом України.

Предмет дослідження становлять організаційно-правові засади управління лісовим фондом України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (п. 1.1), за допомогою історико-правового методу досліджувались процеси становлення та розвитку органів управління лісовим фондом України (п. 2.2). Системний метод, а також метод аналізу і синтезу допомогли визначити систему суб'єктів управління лісовим фондом України та місце Держлісагентства України в цій системі, їх завдання, функції та повноваження (пп. 2.1, 2.2). Порівняльно-правовий метод застосовано в процесі вивчення зарубіжного досвіду організації і правового забезпечення управління лісовим фондом (пп. 1.4, 2.5). За допомогою системно-структурного методу здійснено аналіз нормативно-правових актів (п.1.3). Статистичний метод використовувався для проведення аналізу практичної діяльності Держлісагентства України та його органів (пп. 2.2, 2.3).

Нормативну основу даної роботи становлять Конституція України, міжнародні договори й закони України, акти Президента і Кабінету Міністрів України, відомчі акти Міністерства аграрної політики та продовольства України, а також інших органів влади, що стосуються сфери управління лісовим фондом України. Вивчалися також окремі положення законодавства зарубіжних країн, позитивні надбання яких можуть бути використанні в Україні. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні показники й матеріали практичної діяльності Держлісагентства України та інших державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першою комплексною науковою працею, в якій здійснено розробку теоретичних, організаційних і правових засад управління лісовим фондом України, в результаті якого сформульовано низку нових наукових положень і висновків, а саме:

уперше:

– комплексно досліджено проблеми управління лісовим фондом України у взаємозв'язку його правових та організаційних складових,

сформульовані пропозиції щодо їх вдосконалення з метою забезпечення сталого розвитку лісів в Україні;

- теоретичні положення про сутність та зміст управління лісовим фондом України, вдосконалення його організаційно-правових засад розглядаються в контексті завдань щодо реформування державного управління, запровадження та реалізації в Україні принципів сталого управління лісами;

- обґрунтоване положення, згідно з яким система суб'єктів управління лісовим фондом України повинна розглядатися з позиції забезпечення узгодженості їх повноважень та діяльності з урахуванням як загальних засад цієї діяльності, так і особливостей її організації в окремих державних органах, на різних рівнях їх функціонування. Ця система має базуватися на розмежуванні повноважень між суб'єктами, координації їх діяльності та взаємодії з інститутами громадянського суспільства, відкритості для громадян і суспільства в цілому;

- охарактеризовано адміністративно-правовий статус Держлісагентства України, визначено його місце в системі управління лісовим фондом, обґрунтовано необхідність вдосконалення статусу Держлісагентства України як головного суб'єкту реалізації державної політики у сфері лісового господарства України;

- визначені форми участі громадськості в управлінні лісовим фондом України, запропонована низка змін до Лісового кодексу України та інших нормативно-правових актів щодо удосконалення громадського контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів;

удосконалено:

- характеристику сучасного стану нормативно-правового забезпечення управління лісовим фондом України, сформульовані пропозиції щодо його вдосконалення;

- визначення системи суб'єктів управління лісовим фондом України, місця й ролі її окремих елементів, особливостей їх правового становища, підкреслено пріоритетність забезпечення координаційних відносин у цій системі;

- визначення основних напрямів та форм міжнародного співробітництва суб'єктів управління лісовим фондом, їх значення як важливого чинника вдосконалення організації та правового забезпечення управління лісовим фондом в Україні;

набули подальшого розвитку положення щодо:

- визначення особливостей лісового фонду як об'єкту управління, його сучасного стану та тенденцій розвитку;

- визначення цілей, завдань та функції управління лісовим фондом України, форм і методів їх реалізації, зокрема, сформульовано загальну мету управління лісовим фондом України, а саме: забезпечення збалансованого розвитку і підвищення ефективності функціонування лісового господарства країни, збереження та невиснажливого використання лісів, забезпечення їх життєздатності;
- необхідності реорганізації держлісоохорони як окремого підрозділу в структурі Держлісагентства України та його територіальних органів з подальшим уточнення правового статусу держлісоохорони та його працівників;
- вдосконалення лісової охорони постійних лісокористувачів і власників лісів; обґрунтовується необхідність прийняття Положення про лісову охорону (на виконання вимог ст. 89 Лісового кодексу України);
- організації та правового забезпечення управління лісовим фондом у зарубіжних країнах, окреслено основні тенденції його розвитку й підходи до реформування, зроблено висновок про можливість і доцільність запровадження зарубіжного досвіду в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації сприятимуть подальшому вдосконаленню правового забезпечення управління лісовим фондом в Україні.

Одержані результати можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки проблем правового забезпечення управління лісовим фондом в Україні;
- у правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, до Лісового кодексу України та інших законодавчих актів, а також при вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють здійснення управління лісовим фондом України;
- у правозастосовній сфері – при вдосконаленні практичної діяльності органів управління лісовим фондом України;
- у навчальному процесі – при підготовці підручників і навчальних посібників з дисципліни «Адміністративне право» та в процесі її викладання.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення й висновки дисертації обговорювались на наукових і науково-практичних конференціях: «Конституція України – основа побудови правової держави і громадянського суспільства» (Харків, 2006), «Осіньні юридичні читання» (Харків, 2008), «Юридична осінь 2009 року» (Харків, 2009), «Щорічні Рішельєвські академічні читання «Модернізація державного управління, державної служби і кадрової

політики» (Одеса, 2010), «Приватний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми правового регулювання» (Харків, 2013), «Права та обов'язки людини у сучасному світі» (Одеса, 2013), «Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання» (Харків, 2014), «Ludske a občianske prava a slobody: mechanizmus ich implementacie a ochrany v roznych odvetviach prava /Права та свободи людини і громадянина: механізм їх реалізації та захисту різними галузями права» (м. Братислава, Словацька Республіка, 2014), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (Харків, 2014), «Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти» (Харків, 2015), «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини» (Харків, 2015), а також на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Було розроблено проект «Положення про лісову охорону» (складається з 14 пунктів, які регламентують завдання, права, обов'язки працівників лісової охорони постійних лісокористувачів і власників лісів в Україні), який впроваджено в практичну діяльність Державного агентства лісових ресурсів України (акт впровадження від 14.11.2014 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 16 наукових працях, з яких 5 статей, що опубліковані у фахових наукових виданнях, у тому числі одна – у зарубіжному науковому журналі, а також у тезах 11 доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань та предмету дослідження дисертація складається зі вступу, 2-х розділів, що містять 9 підрозділів, висновків та списку використаних джерел (260 найменувань) і додатків. Загальний обсяг дисертації – 232 сторінки, у тому числі основного тексту – 189 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади управління лісовим фондом України» складається з чотирьох підрозділів. У *підрозділі 1.1. «Лісовий фонд України як об'єкт управління»* розкрито зміст поняття

«лісовий фонд України» та інших пов'язаних з ним понять, визначено особливості сучасного стану та тенденції розвитку лісового фонду в Україні. Відзначено, що Україна за площею лісів та запасами деревини є державою з дефіцитом лісових ресурсів, показник стану лісистості є одним із найнижчих серед європейських країн, що поряд з іншим чинниками актуалізує проблему забезпечення сталого розвитку лісового фонду, можливостей його багатоцільового, невиснажливого використання та відновлення.

Однією із особливостей сучасного етапу розвитку лісового фонду України є законодавче закріплення лісів як об'єктів права державної, комунальної та приватної власності. Державна власність на ліси є за сучасних умов домінуючою з-поміж інших форм власності на ліси. Історично сформувалась ситуація закріплення лісів державної форми власності за численними міністерствами і відомствами, до сфери управління яких вони відносяться, ще не сприяє підвищенню ефективності управління та ускладнює застосування системного підходу до управління лісовим фондом. Важливим є також і такі характеристики лісового фонду як розподіл лісів на категорії, залежно від основних виконуваних ними функцій (більшість лісів України відноситься до категорії експлуатаційних лісів, тобто таких, які призначені для задоволення потреб національної економіки у деревині); різні підходи до набуття права власності на ліси для громадян України (постійно) та іноземних громадян (тимчасово) та інші. В підрозділі обґрунтована необхідність узгодження в чинному законодавстві понять «лісовий фонд» та залежного від нього «лісова ділянка» і внесення відповідних змін до Лісового кодексу України.

Підрозділ 1.2. «Зміст управління лісовим фондом України» присвячено визначенню цілей, завдань, принципів та функцій управління лісовим фондом України, характеристиці основних форм та методів. Ці та інші питання розглядаються у контексті завдань щодо реформування системи управління, запровадження в Україні концепції сталого управління лісами.

Аналіз чинного законодавства, міжнародних документів, праць вітчизняних і зарубіжних вчених, присвячених сучасним проблемам розвитку державного управління, тенденцій розвитку лісової галузі дозволив уточнити сутність управління лісовим фондом, визначити його мету та завдання. Метою управління лісовим фондом України є створення умов для збалансованого розвитку лісового фонду та підвищення ефективності його функціонування, збереження та невиснажливого використання, забезпечення життєздатності. Така діяльність має ґрунтуватися на принципах належного управління, а саме:

верховенства права, ефективності, відкритості і прозорості, підзвітності, дотримання і забезпечення прав громадян та їх реальної участі у формуванні та реалізації політики держави щодо лісового фонду України. Підкреслюється також значення загальних принципів сталого розвитку (щодо лісового фонду).

Проаналізовано функції управління лісовим фондом, які поділяються на: загальні (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, контроль), спеціальні, що характеризують особливості конкретного суб'єкта або об'єкта управління (поділ і перерозподіл лісів; ведення державного лісового кадастру та обліку лісів; моніторинг лісів та лісова сертифікація; лісовпорядкування; організація відтворення лісів і лісорозведення та ін.) та допоміжні (кадрового забезпечення, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, діловодства та ін.).

Для вирішення завдань і реалізації функцій управління лісовим фондом використовується вся сукупність форм управління (як правові, так і неправові). Однак, пріоритетного значення мають правові форми, насамперед, видання правових актів управління. Звернута увагу на те, що Держлісагентство України не має повноважень з видання нормативно-правових актів, а видає лише накази організаційно-розпорядчого характеру. Видання нормативно-правових актів в сфері управління лісовим фондом України здійснює Міністерство аграрної політики та продовольства України. Поширеною правовою формою управління лісовим фондом є також вчинення юридично значущих дій. У роботі розглянуто їх основні види. Запропоновано окремі шляхи вдосконалення й неправових форм управління лісовим фондом України. Зокрема це стосується використання можливостей електронного урядування в діяльності Держлісагентства України та його територіальних органів. Визначено існуючі проблеми у цій сфері та сформульовані пропозиції щодо їх вирішення.

Розгляд особливостей використання найбільш універсальних методів управління, таких як переконання, заохочення, адміністративний примус дозволив зробити висновок про широке застосування методу переконання. З-поміж заходів адміністративного примусу характерним є застосування як адміністративно-запобіжних заходів, так і заходів адміністративного припинення та адміністративної відповідальності. Звернуто увагу на недооцінку методу заохочення у практиці управління лісовим фондом. Актуальною проблемою на сьогодні є заохочення чисельних лісокористувачів до невиснажливого використання лісів та забезпечення їх життєздатності.

У підрозділі 1.3. «Правове забезпечення управління лісовим

фондом України» досліджено коло і зміст нормативно-правових актів, що визначають правові засади управління лісовим фондом України. Визначено, що в Україні створена широка правова база для здійснення управління лісовим фондом. Однак вона потребує вдосконалення, залишається низка проблем, від вирішення яких залежить ефективність функціонування механізму управління лісовим фондом України.

Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення правових засад управління лісовим фондом України. Зокрема, вказано на необхідність внесення змін до Лісового кодексу України щодо узгодження окремих понять, які мають значення для визначення лісового фонду (лісова ділянка, ліс, лісовий фонд), щодо участі громадськості в управлінні лісовим фондом. Обґрунтовано необхідність внесення змін до Положення про держлісоохорону щодо уточнення його правового статусу, розроблення Положення про лісову охорону постійних лісокористувачів та власників лісів. Важливого значення з точки зору забезпечення сталого розвитку лісів в Україні має розробка та прийняття Національної лісової програми. Акцентується увага на проблемі адаптації чинного лісового законодавства України до законодавства ЄС, приведення у відповідність понятійного апарату, прийнятих стандартів тощо. На відміну від країн ЄС в Україні фактично ще знайшла розвитку концепція сталого управління лісами, у Лісовому кодексі України не закріплено визначення поняття сталого управління лісами.

У підрозділі 1.4. *«Зарубіжний досвід та його значення для вдосконалення організаційно-правового забезпечення управління лісовим фондом України»* обґрунтовується важливість вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду для вдосконалення вітчизняної лісової політики, нормативно-правової бази у цій сфері, пошуку найбільш дієвих моделей управління лісовим фондом України. Впродовж останніх років Україна бере все більш активну участь у світових лісових процесах, ратифікує міжнародні угоди в лісовій сфері, які потребують подальшого впровадження в практичну площину. Передусім це стосується запровадження концепції сталого управління лісами, яка отримала активного розвитку та запровадження у багатьох країнах світу. У роботі відзначено також, що організаційно-правове забезпечення управління лісами у різних країнах значною мірою пов'язано із такими чинниками як стан лісистості країни та розподіл лісів за формами права власності. Узагальнення зарубіжного досвіду управління лісами різних країн Європи дозволило визначити можливості його застосування в Україні.

Розділ 2 «Суб'єкти управління лісовим фондом України: проблеми функціонування та розвитку» складається з п'яти підрозділів. *Підрозділ 2.1. «Система суб'єктів управління лісовим*

фондом України та особливості їх правового становища» аналізується поняття та складові системи суб'єктів управління лісовим фондом України.

Систему органів управління лісовим фондом України становлять (а) загальнополітичні органи, які вирішують стратегічні питання організації й функціонування лісового фонду України; (б) органи, на які покладено безпосередній обов'язок щодо реалізації політики держави у сфері управління лісовим фондом України; (в) інші органи державного управління, що мають повноваження щодо реалізації державної політики в сфері управління лісовим фондом; (г) органи недержавного управління, які у визначених законодавством випадках можуть розглядатись в якості суб'єктів управління лісовим фондом України. Провідним суб'єктом в цій системі є Держлісагентство України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України. Розглянуто місце та роль кожного із зазначених суб'єктів в системі управління лісовим фондом, визначено основні їх функції і особливості правового становища. Аналіз місця й ролі кожного з елементів системи управління лісовим фондом України виявив пріоритетність формування й забезпечення координаційних взаємовідносин у цій системі. Передумовою цього є об'єктивна потреба в дотриманні цілісності, єдності вирішення завдань, що зумовлюють ефективне управління лісовим фондом України.

У підрозділі 2.2. «Адміністративно-правовий статус Державного агентства лісових ресурсів як провідного суб'єкта управління лісовим фондом України» головну увагу зосереджено на аналізі й висвітленні цілей, завдань, функцій, особливостей структури Держлісагентства України та його територіальних органів. Відзначено, що процес організаційно-структурної перебудови центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства в Україні, починаючи з часів проголошення незалежності до нинішнього часу, пройшов шлях від Міністерства до агентства, який характеризується звуженням кола його повноважень.

Зроблено висновок, що за сучасних умов додаткового наукового аналізу і перегляду законодавчої регламентації у бік посилення потреби визначення місця і ролі Держлісагентства України як єдиного уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері управління лісовим фондом України (реалізація функцій з управління лісами державної форми власності та регулювання щодо комунальних і приватних лісів). Підкреслюється значення подальшого підпорядкування

Держлісагентству України лісових господарств, які знаходяться у віданні інших міністерств і відомств.

Підрозділ 2.3. «Лісова охорона: проблеми організації та правового забезпечення» присвячений дослідженню проблемних питань, які стосуються організаційно-правових засад діяльності державної лісової охорони, що діє у складі Держлісагентства України та лісової охорони постійних лісокористувачів і власників лісів.

Зазначено, що держаний контроль за додержанням лісового законодавства та забезпечення охорони лісів чинним законодавством України покладено на держлісоохорону України. Згідно ст. 89 Лісового кодексу України держлісоохорона має статус правоохоронного органу. В той же час, проблема визначення держлісоохорони як правоохоронного органу є дискусійною. На сьогодні, держлісоохорона – це фактично узагальнена назва переліку посадових осіб органів, підприємств, установ та організацій системи Держлісагентства України. Більшість процедур діяльності держлісоохорони є недостатньо врегульованими, вона має обмежену компетенцію і не поширює свою діяльність на ліси іншої форми власності, має місце дублювання контрольних повноважень держлісоохорони і Державної екологічної інспекції України. Виходячи із необхідності запровадження системи повної відповідальності постійного користувача за стан наданих у користування лісів, у роботі обґрунтовано необхідність розробки та затвердження Положення про лісову охорону постійних лісокористувачів і власників лісів. В рамках дисертаційного дослідження розроблено проект Положення про лісову охорону.

У підрозділу 2.4. «Участь громадськості в управлінні лісовим фондом України» визначено основні форми участі громадян в управлінні лісовим фондом України, зокрема це такі, як звернення громадян, громадські ради, громадські слухання, різні форми реалізації конституційного права громадян на об'єднання та інші. Загальною тенденцією є те, що діяльність громадськості має здебільшого рекомендаційний характер і стосується конкретних об'єктів чи територій. Потребує вдосконалення визначення статусу громадських рад як контрольно-дорадчих. Розглянуті й інші організаційні форми участі громадськості в управлінні лісовим фондом України, а саме: громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища довкілля, громадські мисливські інспектори тощо. Зроблений висновок щодо необхідності розширення кола суб'єктів громадського контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів та внесення відповідних змін до ст. 95 Лісового кодексу України. Потребує законодавчого визначення поняття «громадського контролю», форми

його здійснення. Вбачається за доцільне закріпити у Лісовому кодексі України право громадськості на участь в управлінні лісовим фондом.

У підрозділу 2.5. «Міжнародне співробітництво як важливий чинник вдосконалення організації та правового забезпечення управління лісовим фондом України» визначені та проаналізовані основні напрямки міжнародного співробітництва Держлісагентства України, його значення для вдосконалення організаційних та правових засад управління лісовим фондом України. Підкреслено, що розбудова в Україні ефективної системи правових норм, спрямованих на забезпечення сталого управління та збереження природних ресурсів в цілому і лісів зокрема, передбачає її гармонізацію із світовим досвідом. У зв'язку з цим міжнародне співробітництво для Держлісагентства України становить вагомий позитивний чинник на шляху вдосконалення своєї діяльності.

Важливими результатами такого співробітництва стали: - проведення моніторингу законодавства у сфері управління лісовим фондом, виявлення недоліків та прогалин, і як результат внесення змін до законодавства; - вдосконалення структури Держлісагентства України; - покращення якості кадрового забезпечення Держлісагентства України, підвищення кваліфікації їх персоналу та інше.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні сутності та змісту управління лісовим фондом України, визначенні його організаційно-правових засад, розробці й формулюванні пропозицій по вдосконаленню організаційного та правового регулювання управління лісовим фондом в Україні. Отримані результати дослідження можуть бути сформульовані у вигляді нижченаведених положень теоретичного характеру.

1. Аналіз чинного законодавства України, наукових праць, присвячених проблемам розвитку лісового фонду в Україні дало можливість визначити особливості його сучасного стану та тенденції розвитку, розкрити зміст поняття «лісовий фонд України» та інших пов'язаних з ним понять. Відзначено, що Україна за площею лісів та запасами деревини є державою з дефіцитом лісових ресурсів, що поряд з іншими чинниками актуалізує проблему створення дієвого державного механізму збереження, ефективного використання та відновлення лісів. Особливістю сучасного етапу розвитку лісового фонду України, який відбивається і на системі управління лісовим фондом України, є законодавче закріплення лісів як об'єктів права державної, комунальної та приватної власності. Державна власність на ліси є за сучасних умов

домінуючою з-поміж інших форм власності на ліси. Важливим є також і такі характеристики лісового фонду як розподіл лісів на категорії, залежно від основних виконуваних ними функцій, різні підходи до набуття права власності на ліси для громадян України (постійно) та іноземних громадян (тимчасово) та інші.

2. Вивчення і аналіз чинного законодавства України, наукових праць з адміністративного права, теорії державного управління, опрацювання практичного досвіду управлінської діяльності дозволило розкрити і конкретизувати зміст управління лісовим фондом, який розглядається у контексті завдань щодо реформування системи державного управління, запровадження та реалізації принципів сталого управління лісами. Метою управління лісового фонду України визначено створення умов для збалансованого розвитку і підвищення ефективності функціонування лісового фонду країни, його збереження та невиснажливого використання, забезпечення життєздатності. В основу цієї діяльності мають бути покладені принципи належного управління та забезпечення сталого розвитку лісового фонду.

3. Суб'єкти управління лісовим фондом України в процесі здійснення управлінської діяльності реалізують як загальні функції, так і спеціальні та допоміжні. Функції управління ззовні виявляються у певних формах – правових і неправових. Пріоритетного значення мають правові форми управління лісовим фондом, передусім правові акти управління. Особливістю нормотворчої діяльності у сфері управління лісовим фондом України є те, що згідно чинного законодавства нормативно-правові акти щодо лісового фонду приймає Міністерство аграрної політики та продовольства України. Що стосується Держлісагентства України, то воно видає акти організаційно-розпорядчого характеру. Відзначено, що такий розподіл повноважень щодо видання правових актів є значною перешкодою на шляху забезпечення цілісності та оперативності управління лісовим фондом України. В роботі запропоновано окремі шляхи вдосконалення й неправових форм управління лісовим фондом України, передусім це стосується використання можливостей електронного урядування» в діяльності Держлісагентства та його територіальних органів.

Зроблений висновок про те, що у практиці управління лісовим фондом недооцінено такий метод управління як заохочення. Підкреслено актуальність проблеми заохочення постійних лісокористувачів до невиснажливого використання лісів та їх збереження та запровадження системи повної відповідальності лісокористувачів за стан наданих у користування лісів. Безумовного значення для досягнення цілей управління лісовим фондом мають також

інші методи управління, передусім переконання та примусу. Йдеться про використання системи методів, бо кожен з них має як своє місце, так і вагому роль у загальній системі управління лісовим фондом України.

4. На основі аналізу сучасного стану правового забезпечення управління лісовим фондом України, організації і діяльності Держлісагентства та його територіальних органів, а також інших суб'єктів державного управління сформульовано конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України: внесення змін до Лісового кодексу України щодо узгодження окремих понять, які мають значення для визначення лісового фонду (лісова ділянка, ліс, лісовий фонд), щодо участі громадськості в управлінні лісовим фондом; прийняття Положення про лісову охорону постійних лісокористувачів та власників лісів; внесення змін до Положення про держлісоохорону щодо уточнення його правового статусу та інші пропозиції. Гостро постає завдання розробки та прийняття Національної лісової програми, адаптації чинного законодавства України до законодавства ЄС, приведення у відповідність понятійного апарату, прийнятих стандартів.

5. Важливого теоретичного та практичного значення на шляху побудови сучасної моделі управління лісовим фондом України має досвід інших країн світу, знання тих явищ, тенденцій та закономірностей, що визначають сучасний стан та перспективи розвитку управління лісовим фондом. Опрацювання зарубіжного досвіду дало змогу визначити шляхи вдосконалення вітчизняної лісової політики, нормативно-правової бази у цій сфері. Передусім це стосується запровадження концепції сталого управління лісами, яка на сьогодні визначає загальні підходи до управління лісовим фондом у багатьох країнах світу.

6. Розкрито особливості системи органів управління лісовим фондом України. Залежно від місця та ролі в цій системі суб'єкти управління лісовим фондом України поділяються на: (1) загальнополітичні, які формують державну політику у сфері управління лісовим фондом, визначають основні стратегічні пріоритети; (2) суб'єкти, на які покладено безпосередній обов'язок щодо реалізації політики держави у сфері управління лісовим фондом України; (3) інші суб'єкти державного управління, що мають повноваження щодо реалізації державної політики в сфері управління лісовим фондом; (4) суб'єкти недержавного управління (у визначених законодавством випадках). Актуальною проблемою сьогодення є забезпечення цілісності управління лісовим фондом України. Тісно пов'язаною з цією проблемою (і взаємообумовленою) є проблема забезпечення дієвості координації і взаємодії у межах системи управління лісовим фондом України як поміж різними державними органами, так і з інститутами громадянського

суспільства.

7. Проаналізовано адміністративно-правовий статус Держлісагентства України як провідного суб'єкта управління лісовим фондом України. Зроблено висновок, що з часу утворення незалежної України правовий статус центрального органу виконавчої влади, уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері управління лісовим фондом держави неодноразово змінювався, відбувалось поступове звуження його повноважень, що не сприяє розвитку ефективності управління лісовим фондом. Одним із проблемних питань реалізації державної політики у сфері лісового господарства Держлісагентством України та підпорядкованими йому структурами, є те, що вони об'єднують в собі суто управлінські функції (керівництва, координації, контролю, організації тощо) з господарською діяльністю. Доводиться необхідність вдосконалення статусу Держлісагентства України як головного суб'єкту реалізації державної політики у сфері лісового господарства України, закріпивши за ним функції управління лісами державної форми власності та регулювання щодо лісів комунальної та приватної форм власності.

8. Здійснення державного контролю за додержанням лісового законодавства та забезпечення охорони лісів покладено згідно Лісового кодексу України на держлісоохорону України, яка має статус правоохоронного органу. Аналіз повноважень, структури держлісоохорони свідчить про значною мірою декларативність такого статусу. Держлісоохорона у її теперішньому вигляді не відповідає завданням створення ефективного механізму захисту лісового фонду від негативного впливу людських, природних, техногенних та інших негативних факторів. У свою чергу, це зумовлює завдання вдосконалення правового статусу держлісоохорони та її співробітників. У роботі обґрунтовується необхідність утворення в Україні і лісової охорони для забезпечення переважно лісозахисних, лісгосподарських, інженерно-технічних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, раціональне використання лісових ресурсів в лісах відповідних постійних лісокористувачів і власників лісів. У межах дисертаційного дослідження розроблено проект Положення про лісову охорону.

9. В роботі досліджено та відзначено важливість забезпечення участі громадськості в управлінні лісовим фондом, визначено основні форми такої участі, її правові засади. Незважаючи на високий рівень законодавчого регулювання застосування окремих форм залучення громадськості до управління лісовим фондом, відсутнім є системний підхід до формування послідовної державної політики з цього питання.

Проблемним питанням участі громадськості в управлінні лісовим фондом України є недосконалість діяльності громадських рад при Держлісагентстві та його територіальних органах. Обґрунтована потреба у законодавчому визначенні поняття «громадський контроль», його суб'єктів та форм. Зроблено висновок про необхідність доповнення Лісового кодексу України положенням щодо забезпечення участі громадськості в управлінні лісовим фондом.

10. Важливим чинником вдосконалення організаційних та правових засад управління лісовим фондом України є розвиток міжнародного співробітництва. В роботі проаналізовані основні напрямки, форми співробітництва Держлісагентства України з міжнародними організаціями, з суб'єктами управління лісовим фондом зарубіжних країн, досвід реалізації в Україні міжнародних проектів. Проведений аналіз дозволив визначити здобутки такого співробітництва: моніторинг та вдосконалення лісового законодавства, оптимізація організаційної структури Держлісагентства України, покращення якості його кадрового забезпечення тощо.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Гончаренко Г. А. Особливості організації та правового забезпечення системи органів управління лісовим фондом України [Електронний ресурс] / Г. А. Гончаренко // Форум права : електрон. наук. фах. вид. / Харк. Нац. ун-т внутр. справ – 2009. – № 2. – С. 81–85. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_15.pdf (дата звернення: 15.05.2015). – Заголовок з екрана.

2. Гончаренко Г. А. Організаційно-правові аспекти наукового та кадрового забезпечення лісової галузі України / Г. А. Гончаренко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ : зб. наук. пр. – 2010. – № 1. – С. 228–235.

3. Гончаренко Г. А. Система суб'єктів управління лісовим фондом України в контексті адміністративної реформи / Г. А. Гончаренко // Юрист України. – 2013. – № 2. – С. 131–137.

4. Гончаренко А. Государственное агентство лесных ресурсов Украины в системе управления лесным фондом / А. Гончаренко // *Lega si viata=Закон и Жизнь* (Республика Молдова). – 2013. – № 12/3. – С. 47–51.

5. Гончаренко Г. А. Верховна Рада України в системі формування державної політики в сфері лісового господарства та контролю за її реалізацією / Г. А. Гончаренко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 3, т. 2. – С. 100–104.

6. Гончаренко Г. А. До проблеми професійної підготовки державних службовців сфери лісового господарства / Г. А. Гончаренко // Конституція України – основа побудови правової держави і громадянського суспільства : тези доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (26–27 черв. 2006 р.). – Харків, 2006. – С. 72–74.

7. Гончаренко Г. А. Обласні управління лісового та мисливського господарства в системі управління лісовим фондом України (особливості організації та правового забезпечення) / Г. А. Гончаренко // Осінні юридичні читання : тези доп. та наук. повідомл. всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених, 12–13 листоп. 2008 р. – Харків, 2008. – С. 171–174.

8. Гончаренко Г. А. Державна лісова охорона як правоохоронний орган: особливості нормативно-правового врегулювання / Г. А. Гончаренко // Юридична осінь 2009 року : тези доп. та наук. повідомл. міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів, м. Харків, 13 листоп. 2009 р. – Харків, 2009. – С. 428–431.

9. Гончаренко Г. А. Актуальні питання кадрового забезпечення лісової галузі України / Г. А. Гончаренко // Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики : зб. доп. щоріч. Рішельєв. академ. читань м. Одеса, 15–17 верес. 2010 р. – Одеса, 2010. – С. 203–210.

10. Гончаренко Г. А. Охорона лісового фонду України суб'єктами державного та недержавного секторів безпеки: проблеми правового регулювання / Г. А. Гончаренко // Приватний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми правового регулювання : тези доп. та наук. повідомл. I міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 19 квіт. 2013 р. – Харків, 2013. – С. 124–127.

11. Гончаренко Г. А. Окремі аспекти правового забезпечення участі громадськості в управлінні лісовим фондом України / Г. А. Гончаренко // Права та обов'язки людини в сучасному світі: тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. конф., 6–7 груд. 2013 р. – Одеса, 2010. – С. 93–96.

12. Гончаренко Г. А. Недержавний сектор екологічної безпеки: проблеми нормативно-правового регулювання лісоохорони / Г. А. Гончаренко // Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання : тези доп. учасників II Міжнар. наук.-практ. конф., 19 квіт. 2014 р. – Харків, 2014. – С. 26–28.

13. Гончаренко Г. А. До питання визначення кола суб'єктів управління лісовим фондом України залежно від їх компетенції / Г. А. Гончаренко // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 19 трав. 2014 р.). – Харків, 2014. – С. 66–69.

14. Гончаренко Г. А. Щодо впливу інститутів громадянського суспільства на стан управління лісовим фондом України / Г. А. Гончаренко // *Ludske a obcianske prava a slobody: mechanizmus ich implementacie a ochrany v roznych odvetviach prava* = Права та свободи людини і громадянина: механізм їх реалізації та захисту різними галузями права : Paneuropska vysoka skola, 19–20 septembra 2014 Bratislava. – 2014. – С. 132–135.

15. Гончаренко Г. А. Лісовий фонд України як чинник забезпечення екологічної безпеки / Г. А. Гончаренко // *Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти* : зб. наук. пр. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (16 квіт. 2015 р.). – Харків, 2015. – С. 18–19.

16. Гончаренко Г. А. До питання правового забезпечення участі громадськості в управлінні лісовим фондом України / Г. А. Гончаренко // *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасників наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р. – Харків, 2015. – С. 237–241.

АНОТАЦІЯ

Гончаренко Г.А. Організаційно-правові засади управління лісовим фондом України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого» Міністерство освіти і науки України, Харків, 2015.

Дисертацію присвячено дослідженню проблем управління лісовим фондом України у взаємозв'язку його правового та організаційного аспектів. Проаналізовані нормативно-правове забезпечення управління лісовим фондом України, сформульовано низку пропозицій по внесенню змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема до Лісового кодексу України та інших нормативно-правових актів. Визначено систему суб'єктів управління лісовим фондом, особливості їх правового становища. З'ясовано місце Державного агентства лісових ресурсів України в цій системі, особливості його правового статусу, правові засади діяльності. Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання управління лісовим фондом. Визначено та розкрито основні напрямки міжнародного співробітництва провідного суб'єкта управління лісовим фондом України – Держлісагентства України як важливого чинника вдосконалення правового регулювання в цій сфері.

Ключові слова: лісовий фонд, управління лісовим фондом України, суб'єкти управління лісовим фондом України, стале управління лісами, лісова охорона.

АННОТАЦІЯ

Гончаренко А.А. Организационно-правовые основы управления лесным фондом Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2015.

Диссертация посвящена исследованию проблем управления лесным фондом Украины в взаимосвязи его правового и организационного аспектов. Проведено анализ нормативно-правового обеспечения управления лесным фондом Украины, сформулировано ряд предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, в частности, в Лесной кодекс Украины и другие нормативно-правовые акты. Исследованы цели, задачи и функции управления лесным фондом Украины, формы и методы их реализации, в частности сформулирована основная цель управления лесным фондом Украины, а именно: обеспечение сбалансированного развития и повышения эффективности функционирования лесного хозяйства страны, сохранения и устойчивого использования лесов, обеспечения их жизнеспособности.

Определена система субъектов управления лесным фондом Украины, раскрыты особенности их правового статуса. Акцентируется внимание на ключевой роли Государственного агентства лесных ресурсов Украины в этой системе, особенности его правового статуса, правовые основы деятельности.

Рассмотрены формы участия общественности в управлении лесным фондом Украины, предложен ряд изменений в Лесной кодекс Украины и другие нормативно-правовые акты, направленных на усовершенствование общественного контроля за охраной, защитой, использованием и воспроизводством лесов.

В результате анализа норм законодательства подчеркивается актуальность реорганизации государственной лесной охраны как отдельного подразделения в структуре Государственного агентства лесных ресурсов Украины и его территориальных органов с последующим уточнением их правового статуса. Обосновывается необходимость принятия Положения о лесной охране (во исполнение требований ст. 89 Лесного кодекса Украины) с целью

совершенствования правового обеспечения лесной охраны постоянных лесопользователей и владельцев лесов. Раскрыты основные направления международного сотрудничества ключевого субъекта управления лесным фондом Украины – Государственного агентства лесных ресурсов Украины как важнейшей составляющей усовершенствования правового регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: лесной фонд, управление лесным фондом Украины, субъекты управления лесным фондом Украины, устойчивое управление лесами, лесная охрана.

SUMMARY

Goncharenko G.A. The organizational principles of forest fund of Ukraine. – Should be treated as a manuscript.

The dissertation for obtaining the scientific degree of candidate of legal sciences, specialization 12.00.07 - Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. - Yaroslav Mudryi National Law University, the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2015.

Thesis deals with the problems of forest fund of Ukraine in the relationship of its legal and organizational aspects. Analyzed regulatory support of forest fund of Ukraine formulated a number of proposals on amendments and additions to the existing legislation, in particular the Forest Code of Ukraine and other legal acts. The system of business management of forestry resources, especially their legal status. The place of the State Agency of forest resources of Ukraine in the system, especially its legal status, legal bases of activity. Generalized foreign experience of legal regulation of forest fund. Determined and disclosed the main directions of international cooperation leading business management of forestry resources Ukraine - Ukraine State Forestry Agency as an important factor in improving the legal regulation in this area.

Keywords: forest fund, fund of forest Ukraine, the subjects of forest fund of Ukraine, sustainable management of forest, forest protection.

Відповідальний за випуск
канд. юрид. наук, доцент Бойко І.В.

Підп. до друку 05.11.2015 р. Формат 60х90 1/16.
Папір офсетний. Віддрук. на ризографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 1390

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77