

УДК 349.6

Матчук С. В., здобувач кафедри  
адміністративного права і процесу НАВС

## Сутність державної політики по охороні лісових ресурсів та її елементи

В даній науковій статті розкривається коло питань, що стосується поняття «державної політики по охороні лісових ресурсів», а також завдань, напрямків реалізації державної політики по охороні лісових ресурсів.

**Ключові слова:** лісові ресурси, природно-ресурсний комплекс, природа, ресурсний потенціал, флора, фауна.

В данной научной статье раскрывается круг вопросов, касающихся понятия «государственной политики по охране лесных ресурсов», а также задач, направленной реализации государственной политики по охране лесных ресурсов.

**Ключевые слова:** лесные ресурсы, природно-ресурсный комплекс, природа, ресурсный потенциал, флора, фауна.

In this scientific paper reveals a range of issues relating to the concept of “public policy for the protection of forest resources” and tasks directions of the state policy for the protection of forest resources.

**Keywords:** forest resources, natural resource complex nature, potential resources, flora, fauna.

**Постановка проблеми.** Держава прагне впливати чи безпосередньо управляти різними сферами суспільного життя шляхом використання правових, адміністративних, економічних чи політичних інструментів. І саме в державній політиці в концентрованому вигляді виражаються інтереси соціальних класів і груп, які захищає державна влада [1, с. 115]. А під виробленням державної політики можна розуміти сукупність стадій, чинників, умов діяльності суб'єктів політики і груп впливу в ході вибору стратегічних цілей та їх закріплення у відповідних документах [2, с. 80]. У зв'язку з цим можна говорити про політику держави в різних сферах життя суспільства. Наприклад, в сфері лісового господарства України.

Державна політика має її базисні елементи: цілі, завдання, принципи, пріоритети, механізм реалізації, загальні правила поведінки учасників правовідносин тощо. Попри загальновідомий характер такого висновку, питання ідентифікації державна політика в будь-якій сфері є відповіддю на практичні проблеми осмислення та контролювання комплексного характеру суспільства. Разом з тим навколо визначення самого поняття «державна політика» виникає багато суперечок. Це пов'язано з багатоаспектністю та багатогранністю явища.

**Метою статті** є здійснення розкриття змісту поняття, завдань, напрямків державної політики по охороні лісових ресурсів.

**Стан дослідження.** Особливе значення в дослідженні питань лісу, лісових ресурсів, охорони лісових ресурсів та структурі лісового природного комплексу відіграли наукові праці таких науковців сфери лісового господарства як: В.Д. Бондаренка, Л.Й. Гайдарова, С.А. Генсірука, З.Ю. Герушинського, Н.П. Жижина, Н.Н. Зеленського, В.О. Кучерявого, Г.Т. Криницького, В.В. Лавного, М.М. Літвінчука, С.І. Миклуша, Л.М. Петрова, Л.М. Пелиньо, В.П. Рябчука, С.М. Стойко та ін.

**Виклад основного матеріалу.** У найзагальнішому вигляді «державну політику» визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Зокрема, західний дослідник Л. Пал визначає державну політику як «напряж

дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [3, с. 22]. Інші західні дослідники Б. Гогвуд та Л. Ган зазначають, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи [4, с. 34–35, 39].

Отже, державна політика має більший масштаб, ніж рішення, вона (політика) є суттю послідовності рішень. В той же час, якщо рішення можуть виробляти самі організації, окремі агенти, то державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох агентів і організацій та встановлення складних взаємозв'язків між ними.

Дослідження сутності державної політики передбачає простеження множинних зв'язків між багатьма індивідами, групами та організаціями. І хоча накопичення рішень протягом певного часу може скласти певну мозаїку політики, майже завжди впровадження одного чи іншого напрямку з них має цілеспрямований характер. Варто також зазначити: державна політика не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери, тобто передбачає вплив на визначену суспільну групу. Саме тому, державною називається, вона передовсім, завдяки своєму походженню. До речі, Л. Пал зауважує, що «законодавча влада не є нині єдиним джерелом державної політики», «майже кожному політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями» [4, с. 23]. Зазначене твердження має рацію, хоча вироблення державної політики має усвідомлений характер, результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями. Причини тут різні.

По-перше, політика як своєрідний план намірів може визначитися несподіваним для виробників способом через труднощі у фіксованому розміщенні окремих осіб та організацій на відповідне із заявленою політикою місце. Ефект «зміни азимута» при цьому майже невідворотний.

По-друге, на політику впливає широка система владних стосунків, незалежно від того, що думають і який намір мають її творці. Зрозуміло, що такий стан справ має спонукати нас не лише до дослідження впливу державної політики, а й урахування цілей і намірів, які закладають її виробники «на виході».

Підводячи підсумок зазначеного, вважаємо, що державну політику слід розглядати і як один із видів державно-управлінської діяльності.

В той же час необхідно зазначити, що державна політика розробляється з урахуванням багатьох обставин та умов найвищими органами державної влади за участю інших суб'єктів політики — партій, громадських організацій, університетів і дослідницьких центрів, впливових діячів бізнесу, культури і науки. А виходячи із суті державної політики, що визначається як цілеспрямована діяльність органів державної влади з розв'язання суспільних проблем, досягнення і реалізації суспільно значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер [5, с. 4], її всеосяжного характеру та визначального впливу на життя громадян, украй важливе значення має наукове забезпечення цієї політики. Воно полягає у проведенні фундаментальних і прикладних досліджень, формуванні наукових центрів, дослідницьких груп, спеціальних фондів, що займаються вивченням актуальних суспільних проблем і виробленням рекомендацій для органів державної влади.

Синтезуючи згадані вище підходи, вважаємо, що «державна політика» — це діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного

*життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства.*

Вагоме місце в державній політиці належить структуруванню інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, адже остаточне рішення має максимально наближати суспільний гаразд.

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

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

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне зауважити, що основні засади, принципи та завдання державної політики у сфері лісового господарства визначені в Основних напрямках державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпеченні екологічної безпеки [6] та Державній програмі «Ліси України» на 2010-2015 роки.

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

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

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

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

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

При цьому на наш погляд необхідно зауважити, що досить часто у літературі поряд з терміном «охорона» вживається термін «захист». Так, зокрема В.П. Грибанов

пише, що надане особі право, але не забезпечене від його порушення необхідними засобами захисту, є лише «декларативним правом» [7, с.111]. Вживається остання категорія також і іншими авторами [8, с.51].

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

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

Так, на думку Н.І. Матузова охорона та захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу – не одне й те ж саме: охороняються вони постійно, а захищаються тільки тоді, коли порушуються. Захист є моментом охорони, однією з її форм, але ці поняття не збігаються [9, с.130-131].

Категорії охорони і захисту прав та законних інтересів чітко відокремив О.С. Іоффе, він підкреслював, що цивільно-правова охорона права та інтересів особи – категорія більш об'ємна, ніж одна тільки сфера боротьби з цивільними правопорушеннями [10].

Подібних поглядів дотримуються і представники адміністративно-правової науки. Д.М. Бахрах також протиставляє ці поняття, обираючи критерієм їх розподілу момент порушення прав: на його думку до порушення прав діють заходи охорони, а після порушення – заходи захисту. При цьому під охороною він розуміє сукупність різних взаємопов'язаних між собою заходів, які здійснюються як державними, так і громадськими організаціями і спрямовані на попередження порушень, усунення причин, що їх спонукали, і таким чином сприяють нормальному процесу реалізації громадянами їх прав і свобод. У свою чергу під захистом він вважає примусовий (по відношенню до зобов'язаної особи) спосіб здійснення суб'єктивного права, який застосовується в установленому законом порядку компетентними органами або самою правомочною особою з метою поновлення порушеного права [11, с.47.].

Наполягає на необхідності розмежування цих термінів і О.В. Мельник, зазначаючи, що дані категорії є різними. Термін «охорона прав» традиційно визначають як сукупність правового забезпечення тих чи інших відносин, тієї чи іншої діяльності; це правове регулювання відносин, які складаються у процесі будь-якої діяльності, починаючи від виникнення цих відносин і до їх припинення. Захист будь-яких суб'єктивних прав – це правове забезпечення недоторканості цих прав, а в разі порушення цих прав, застосування заходів примусового характеру, спрямованих на їхнє відновлення [12].

Викладені точки зору дозволяють зробити дисертанту наступні висновки.

По-перше, охорону лісових ресурсів та захист лісових ресурсів необхідно розглядати як нерозривні родо-видові поняття, кожне з яких володіючи певною мірою незалежності спрямовується на всебічне забезпечення раціонального використання лісових ресурсів. При цьому, як ми вже відмітили вище, термін «охорона» є більш широким по відношенню до терміну «захист» і саме даним поняттям передбачені гарантії превентивного забезпечення того або іншого права або законного інтересу. Відповідно даний термін переважно направлений на загальну профілактику щодо можливості посягання на права, свободи та законні інтереси зазначених суб'єктів. Захист у свою чергу розглядається у якості додаткового, допоміжного методу впливу на учасників суспільних відносин, який передбачає активну оборонну діяльність публічної адміністрації від виснажливого використання лісових ресурсів.

Отже, захист виступає частиною охорони, є його складовим елементом але володіє поряд з цим автономним характером.

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

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

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

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

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

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

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

- передбачено відповідальність за невиконання вимог законодавства щодо відповідної діяльності.

**Висновки.** Таким чином, на підставі аналізу актів законодавства, що регулюють відносини у сфері лісових ресурсів та уніфікації нормативно-правового забезпечення, вважаємо, що *охорона лісових ресурсів – це державна система заходів, які реалізуються публічною адміністрацією та іншими постійними лісокористувачами і власниками лісу, що забезпечують розробку та дотримання правових норм, міжнародних, державних галузевих та відомчих вимог і правил, а також виконання профілактичних, природоохоронних, соціально-реабілітаційних, організаційних, інженерно-технічних, протиепідемічних заходів у сфері попередження незаконних рубок, протипожежних заходів, хвороб та шкідників реалізації різними суб'єктами заходів щодо захисту лісів, спрямованих на охорону лісових ресурсів, тварин і рослин.*

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Государственное и муниципальное управление: Справочник / Под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. – М.: Магистр, 1997. – 496 с.
2. Государственная политика и управление: Учебник: В 2-х ч. – Ч. 1. / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
3. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
4. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган; пер. А. Олійник. – К.: Основи, 2004. – 396 с.
5. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навчальний посібник / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін.; заг. ред. В. А. Ребкало, В. В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
6. Основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів, затвердженні Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року №188 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
7. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. – М.: Изд-во МГУ, 1972. – 214 с.
8. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Д. М. Чечот. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. – 72 с.

9. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1987 – 293 с.
10. Иоффе О. С. Гражданско-правовая охрана интересов личности в СССР / О. С. Иоффе // Советское государство и право. – 1956. – № 2. – С. 54-60.
11. Бахрах Д. Н. Административное право : [учебник] / Д. Н. Бахрах – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 356 с.
12. Мельник О. В. Проблемні питання стосовно захисту права інтелектуальної власності // Митна справа. – 2003. – № 1. – С. 110-115.

УДК 351 : 453

**Лазаренко Д. В.**, здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Університету «Україна»

## Принципи адміністративно-правового регулювання використання природних ресурсів

В статті доведено, що до спеціальних принципів адміністративного регулювання використання природних ресурсів відносяться принципи, раціонального використання, екологічної безпеки, гарантування публічною адміністрацією екологічно безпечного середовища, превентивного характеру використанні природних ресурсів, обов'язковості дотримання екологічних стандартів та лімітів, стимулювання впровадження екологічних технологій, формування екологічного світогляду, платності використання та компенсації шкоди заподіяної при розробці природних ресурсів.

**Ключові слова:** використання, природні ресурси, принципи, публічна адміністрація, регулювання.

В статье доказано, что до специальных принципы административного регулирования использования природных ресурсов относятся принципы, рационального использования, экологической безопасности, гарантирования публичной администрацией экологически безопасной среды, превентивного характера мероприятий, обязательность соблюдения экологических стандартов и лимитов, стимулирования внедрения экологических технологий, формирования экологического мировоззрения, платности использования и компенсации ущерба причиненного при разработке природных ресурсов.

**Ключевые слова:** использование, природные ресурсы, принципы, публичная администрация, регулирования.

The article deals with the special principles of administrative regulation of natural resources, principles of rational use of natural resources, principle of environmental safety, principle of preventive nature use of natural resources, principle of mandatory compliance with environmental standards, principle of encouraging the implementation of environmental technologies, principle of formation of environmental awareness, principle payment for the use of natural resources.

**Keywords:** administrative regulation, use, natural resources, principles, public administration.

**Актуальність.** В умовах ринкової економіки експлуатація природних ресурсів здатна забезпечити значну частку бюджетних надходжень, виступаючи як основне джерело забезпечення ресурсної незалежності національної економіки. Тому нераціональне використання потенціалу природних ресурсів непоправне, можна припустити, що держава повинна здійснювати функції регулювання використання природних ресурсів [1].

Сучасний стан навколишнього середовища, яке все більше забруднюється внаслідок