

**Ключевые слова:** наука екологічного права, екологічне право, законотворчість, правотворчість.

### **Bryhadyr I. V. The Role of science of environmental law in the development of Ukrainian legislation**

*The role of science of environmental law and developments of scholars in this field for the development of environmental legislation and the practice of law-making, which aims at direct impact of research on the development and adoption of regulations. It is offered to change the approach of scholars to legislation through consideration of legislation as an object of necessary improvements, but not axioms, which is not the subject of revision.*

*Analysis of the practice of improper consideration of the developments and positions of scholars in the history of the adoption of legislative acts in the field of environmental protection and use of its components has been conducted.*

*The ways to overcome the negative effects of ignoring scientific positions within legislative activities have been offered. Among them the author has distinguished the following: proper planning of legislative work by the legislator, which allows to distribute efforts of the authors of the drafts of legislative acts both in time and on the number of persons, finding and involvement of scholars who are the best in the mentioned field; establishing mandatory consideration of the positions of scholars in the practice of lawmaking; creating an effective mechanism to inform about the results of legal research to the legislator.*

**Keywords:** science of environmental law, environmental law, legislation, law-making.



УДК 349.6

**О. Є. Волков**

### **ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА ЛІСОВИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ**

*Досліджено правовий статус Державного агентства лісових ресурсів України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства. Проаналізовано вплив чинного законодавства на роботу цього органу, виявлено проблеми у правовому регулюванні його діяльності та запропоновано шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** Державне агентство лісових ресурсів України, ліси, лісове господарство, правовий статус, положення.

**Постановка проблеми.** У процесі використання земельних лісових ділянок виникає чимало правовідносин, що належать до сфери лісового та земельного законодавства. Такого роду земельно-лісові відносини формують особливості правового режиму земельних лісових ділянок та зумовлюють складність їх регулювання. Адже в процесі використання цих ділянок необхідно зважати і на встановлені

законодавством межі охорони навколишнього природного середовища. Виходячи з цього, забезпечення належного функціонування центрального органу виконавчої влади у сфері лісових відносин сприятиме збалансованому розвитку використання земельних лісових ділянок. На сьогодні таким органом є Державне агентство лісових ресурсів України (далі – Держлісагентство). У його діяльності простежується безліч проблем, з'ясування яких є доцільним.

**Актуальність** дослідження полягає в тому, що за своїм правовим статусом Держлісагентство не має чітко визначених повноважень з питань управління лісами, надання дозвільних документів, взаємодії з іншими органами державної влади тощо. Наявність проблем у діяльності центрального органу виконавчої влади у сфері лісових відносин впливає на погіршення стану лісів, сприяє появі неконтрольованих сміттєзвалищ, протиправній зміні цільового призначення земельних лісових ділянок тощо. Отже, надання пропозицій з удосконалення правового статусу центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, є одним з важливих питань у досліджуваній сфері.

**Стан дослідження.** Правовий статус Держлісагентства є складовою частиною досліджень науковців у сфері екологічного, лісового і земельного законодавства. Серед провідних необхідно відзначити дослідження Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, О. В. Головкина, Т. Г. Ковальчук, П. Ф. Кулиничка, Н. Р. Малишевої, В. П. Непійводи, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шулги та ін. Віддаючи належне результатам наукових досліджень з цієї проблематики, все ж слід констатувати, що постійне оновлення законодавства у цій сфері за останні роки вимагає нових досліджень. Крім того, у працях більшості науковців приділяється увага лише окремим аспектам правового статусу Держлісагентства.

**Метою** цієї статті є дослідити правовий статус Державного агентства лісових ресурсів України, проаналізувати проблеми правового регулювання його діяльності та запропонувати шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Останнім часом відбувається поступове збільшення площі лісів, що позитивно впливає на стан довкілля. Вкрита рослинністю площа лісового фонду України складає 9,6 млн гектара, тобто близько 92 % [1]. Водночас лісистість території України становить 15,9 %, що є одним із найнижчих показників серед країн Європи. Вона змінюється від 42 % у Карпатах до 5,3 % у степу. Порівняно із середньоєвропейськими показниками у нашій державі рівень лісозабезпечення є одним з найнижчих – на одного мешканця припадає близько 0,2 га лісів. Україну, поряд з Великобританією, Нідерландами, Іспанією та Італією, відносять до лісодefіцитних країн, тому її політика у цій сфері спрямована, головним чином, на відновлення лісових ресурсів [2, с. 50]. Наголосимо, що збільшення лісистості сприятиме подоланню негативних наслідків Чорнобильської катастрофи та інших екологічних проблем, адже

дерева насичують організм людини природним киснем та поглинають шкідливі речовини, які є наслідком життєдіяльності суспільства. Щоб сприяти цьому процесу було ухвалено низку нормативно-правових актів, серед яких необхідно виділити Державну цільову програму «Ліси України» на 2010–2015 роки [3]. Як свідчать результати, в рамках цієї програми не були виконані всі передбачені заходи. Тому вбачається доцільним забезпечити їх врахування поставлених зазначеною програмою завдань у наступній програмі. Серед відповідальних органів державної влади згідно з цією програмою та в межах своїх повноважень можна виділити Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, а також Держлісагентство як центральний орган виконавчої влади у сфері лісового та мисливського господарства. Зважаючи на важливість реалізації державної політики у досліджуваній сфері, слід детально розглянути зміни у правовому статусі Держлісагентства та запропонувати шляхи вдосконалення його роботи.

У процесі здійснення адміністративної реформи у 2010 році було прийнято указ Президента України «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади» [4], положення якого внесли зміни до системи органів державного контролю у сфері лісового господарства. Із 112 органів центральної виконавчої влади було створено 63 – 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств і 7 інспекцій [5, с. 39]. У зв'язку з цією реформацією відбулося оновлення положень про новостворені установи, а пізніше було прийнято закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначив їх правовий статус та зміст діяльності [6]. У свою чергу, зміни в системі органів виконавчої влади вплинули на діяльність Держлісагентства, яке отримало нове Положення у квітні 2011 року (далі – Положення 2011 р.) [7], що діяло протягом трьох років. У жовтні 2014 року було прийнято нове Положення (далі – Положення 2014 р.), внаслідок чого відбулися зміни у правовому статусі Держлісагентства [8]. З огляду на це, доречно проаналізувати основні зміни в обох Положеннях, використовуючи порівняльно-правовий метод.

Згідно з п. 1 і 2 Положення 2014 р. Держлісагентство забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. При цьому процедура подання пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у цій сфері була конкретизована – вони вносяться на розгляд міністра аграрної політики та продовольства України. Держлісагентство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра аграрної політики та продовольства. Воно має право реалізовувати державну політику, а свої пропозиції надавати вказаному міністерству. Враховуючи викладене, однією з пропозицій щодо вдосконалення діяльності Держлісагентства є підпорядкування його іншому міністерству – екології та природних ресурсів України. Це сприятиме забезпеченню на

державному рівні екологічної та соціальної функцій лісу, актуальність яких не викликає сумнівів. Крім того, такі зміни покликані вирішити низку проблем, пов'язаних із дублюванням функцій цих установ, наприклад, у сфері екологічного контролю за використанням земельних лісових ділянок, надання дозвільних документів тощо.

Варто відзначити, що у п. 4 Положення 2014 р., на відміну від попереднього регуляторного акта, значно скоротився об'єм завдань Держлісагентства. Наприклад, тепер воно не веде державного обліку об'єктів постійної лісонасінневої бази, не розробляє та не подає на затвердження нормативи витрат на здійснення заходів щодо ведення лісового та мисливського господарства, охорони і захисту лісів тощо. Отже, за своїм правовим статусом Держлісагентство реалізує державну політику, але останні зміни у законодавстві не дають можливості повноцінно її виконувати. Це свідчить про недоцільність скорочення повноважень Держлісагентства.

Позитивною зміною в правовому статусі Держлісагентства та важливим аспектом його діяльності є розгляд справ про адміністративні правопорушення. Згідно з Положенням 2011 р. Держлісагентство мало право лише їх розглядати, а згідно з п. 4 чинного Положення 2014 р. може також накладати адміністративні стягнення.

У пункті 11 Положення 2014 р. відбилися зміни, що стосуються діяльності голови Держлісагентства. Він призначається Кабінетом Міністрів України та має чіткіший перелік своїх обов'язків. Наприклад, річний план роботи Держлісагентства тепер затверджується лише Міністерством аграрної політики та продовольства України, а не розглядається на колегії, як було визначено у Положенні 2011 р.

Погоджуючись із думкою А. І. Карпука, варто акцентувати увагу на контрольних повноваженнях Держлісагентства. Згідно з новою редакцією Положення Держлісагентство не забезпечує бюджетне фінансування, розподіл та контроль за цільовим використанням бюджетних коштів і матеріальних ресурсів. Натомість воно має повноваження щодо прийняття рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності, що належать до сфери його управління. Також обмежено повноваження щодо здійснення функцій регулювання і контролю у сфері лісового та мисливського господарства, а основна увага акцентується на здійсненні функцій з управління об'єктами державної власності – лісгосподарськими підприємствами [9, с. 8].

Проаналізувавши Положення 2014 р., можна помітити зміни й у правовому статусі Держлісагентства. По-перше, відбувся перерозподіл компетенції на користь Кабінету Міністрів України; по-друге, негативним фактором стало значне скорочення переліку завдань Агентства; по-третє, у чинному Положенні більш чітко прописані повноваження голови та структурних підрозділів Держлісагентства.

У нещодавньому інтерв'ю голова Держлісагентства О. П. Ковальчука зазначено, що в агентстві мають відбутися подальші реформи.

Одним із головних напрямів реформування галузі він назвав стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх елементів, охорони, захисту, відновлення лісів, дичерозведення. Також першочерговим є припинення незаконних рубок та обігу нелегально добутої деревини, браконьєрства [10, с. 3]. Погоджуючись із цією позицією, ми вважаємо, що варто також законодавчо закріпити повноваження Держлісагенства та його територіальних органів щодо контролю за незаконною вирубкою лісу.

На початку цієї статті зазначалося, що необхідно збільшувати рівень лісистості. Однак проблемним питанням тут є визначення складу земель для заліснення. У процесі реалізації Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки постає питання про механізми взаємодії Держлісагенства та Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр). Воно є дуже актуальним, адже земельні та лісові ресурси є складовою частиною навколишнього природного середовища. У процесі проведення таких робіт виникають проблеми із погодженням актів на проекти землеустрою щодо виділення земельних лісових ділянок, або земельних ділянок для подальшого заліснення. Часто суб'єктами таких правовідносин виступають лісгосподарські підприємства, тому за своїм правовим статусом Держлісагенство та Держгеокадастр є провідними органами виконавчої влади, які діють відповідно до своїх повноважень. Необхідно відзначити, що в обох Положеннях, на основі яких діють ці центральні органи виконавчої влади [8; 11], чітко прописані питання взаємодії, але у будь-якому випадку вона потребує узгодження з керівництвом цих установ. Тому постійна взаємодія цих органів потребує вироблення спрощених механізмів державного управління. Іншим аспектом є необхідність виконання положення законодавства, за яким лісистість має піднятися з 15,6 до 16,1 %, що сприятиме зменшенню деградації земель, зниженню рівня концентрації парникових газів у атмосфері та забезпечить суттєвий внесок України у виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Конвенції ООН про охорону біорізноманіття [12, с. 9].

Виходячи з викладеного, можна зробити такий **висновок**. На сьогодні відповідно до свого правового статусу Держлісагенство є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства. За останні п'ять років відбулися значні зміни у його правовому статусі, адже з проведенням адміністративної реформи положення про його діяльність змінювалися двічі. Згідно з чинним законодавством Держлісагенство втратило частину своїх повноважень, зокрема повноваження безпосередньо розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, здійснювати контроль та облік деяких лісових ресурсів, протидіяти незаконній вирубці лісів та іншим порушенням. Підтримуючи позицію науковців, зазначимо, що Положення 2014 р.

значно погіршило контрольні функції агентства, тому існує потреба у їх удосконаленні для забезпечення правомірного використання земельних лісових ділянок в Україні, а також для покращення його взаємодії з іншими органами виконавчої влади у цій сфері (наприклад з Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру). У контексті розробки нових напрямів роботи, пов'язаних з енергозберігаючими технологіями, чинні нормативно-правові акти, що стосуються правового статусу Держлісагентства, мають бути переглянуті. Зважаючи на важливість правового статусу Держлісагентства як центрального органу виконавчої влади у сфері лісового та мисливського господарства, це питання вбачається перспективним напрямом майбутніх наукових досліджень.

**Список використаних джерел:** 1. Лісокористування [Електронний ресурс] // Державне агентство лісових ресурсів України : офіц. веб-сайт. – 24 верес. 2012 р. – Режим доступу: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=101934&cat\\_id=32888](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=101934&cat_id=32888). 2. Ткач В. П. Ліси та лісистість в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку / В. П. Ткач // Український географічний журнал. – 2012. – № 2. – С. 49–55. 3. Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2009 р. № 977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-п>. 4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>. 5. Головкін О. В. Деякі аспекти реформування системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища в Україні / О. В. Головкін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 3. – С. 36–42. 6. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3166-17>. 7. Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458/2011>. – Втратив чинність. 8. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовт. 2014 р. № 521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-п>. 9. Карпук А. І. Трансформація системи регулювання лісокористування в контексті адміністративної реформи в Україні / А. І. Карпук // Агросвіт. – 2012. – № 16. – С. 6–10. 10. Яке майбутнє лісу? / фото Віктора Поденка // Лісовий і мисливський журнал. – 2015. – № 3. – С. 2–5. 11. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п>. 12. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Акад. прав. наук України [та ін.]; за ред. проф. Г. І. Балюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 367 с.

*Надійшла до редколегії 28.10.2015*



## **Волков А. Е. Проблемы усовершенствования правового статуса Государственного агентства лесных ресурсов Украины**

*Исследован правовой статус Государственного агентства лесных ресурсов Украины как центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере лесного и охотничьего хозяйства. Проанализировано влияние действующего законодательства на работу этого органа, выявлены проблемы в правовом регулировании его деятельности и предложены пути их решения.*

**Ключевые слова:** Государственное агентство лесных ресурсов Украины, леса, лесное хозяйство, правовой статус, положение.

## **Volkov O. Y. Problems of improving the legal status of the State Agency of Forest Resources of Ukraine**

*The author of the article has researched the legal status of the State Agency of Forest Resources of Ukraine, which is the central body of executive power and implements the state policy in the field of forestry and hunting. The relevance of the research confirms a new provision on its work, adopted in October, 2014. The author has analyzed how these changes impacted on its legal status and what aspects of its operation should be improved.*

*The objective of this article is to analyze the main activities of the State Forestry Agency, considering the adoption of a new provision, its significance and role in the system of executive power.*

*While writing the article the author has used many research methods, the main of which are the general philosophical dialectic method, as well as legal methods: comparative and legal, formal and legal.*

*It is indicated that the last five years there have been significant changes in the legal status of the State Forestry Agency, because while conducting administrative reform the regulations on its activities were changed twice. Under the current law the State Forestry Agency has lost some of its authorities, including the authority to elaborate propositions to improve legislation, to realize control and accounting of some forest resources, to combat against illegal cutting down of forests and other violations, etc. The opinions of scholars in this issue are divided. Although they mostly support the position that this provision significantly worsened the control functions of the Agency. Therefore, there is a need to improve the control functions of the State Forestry Agency to ensure legal use of forest land plots in Ukraine and to improve its interaction with other bodies of executive power in this area. It is concluded that in the context of developing new areas of work related to energy-saving technologies, the current regulations concerning the legal status of the State Forestry Agency should be revised.*

**Keywords:** State agency of forest resources of Ukraine, forests, forestry, legal status, provisions.

