

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Арутюнян Д. А.,
*здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України*

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF FORESTRY IN UKRAINE

У статті на основі історичного й історико-правового, порівняльного аналізу формально-юридичного методів досліджено еволюційний розвиток нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності у сфері ведення лісового господарства на території сучасної України. Автором встановлені тенденції історико-правового розвитку лісових правовідносин в Україні, що були пов'язані з особливостями становлення права власності на землю, політичного й соціально-економічного стану суспільства. У дослідженні встановлено, що правила ведення лісового господарства та державного контролю в незалежній Україні характеризуються пошуком оптимальної моделі публічного контролю, що повинен включати в значній мірі і громадський контроль, який історично слугував підвищенню ефективності державного контролю. Здійснено узагальнення, надані рекомендації щодо вдосконалення правового забезпечення заходів державного контролю у сфері ведення лісового господарства.

Ключові слова: державний контроль, історія права, природні ресурси, ліс, лісове господарство, правове регулювання.

В статье на основе исторического и историко-правового, сравнительного анализа формально-юридического методов исследованы эволюционное развитие нормативно-правового обеспечения контрольной деятельности в сфере ведения лесного хозяйства на территории современной Украины. Автором установлены тенденции историко-правового развития лесных правоотношений в Украине, которые были связаны с особенностями становления права собственности на землю, политического и социально-экономического состояния общества. В исследовании установлено, что правила ведения лесного хозяйства и государственного контроля в независимой Украине характеризуются поиском оптимальной модели публичного контроля, который должен включать в значительной степени и общественный контроль, который исторически служил повышению эффективности государственного контроля. Осуществлено обобщение, даны рекомендации по совершенствованию правового обеспечения мер государственного контроля в сфере ведения лесного хозяйства.

Ключевые слова: государственный контроль, история права, природные ресурсы, лес, лесное хозяйство, правовое регулирование.

On the basis of historical and historical legal, comparative legal analysis of formal methods studied evolutionary development of legal security control activities in the field of forestry on the territory of Ukraine. The author established historical trends of forest legal relations in Ukraine, which were related to the peculiarities of land ownership, political and socio-economic condition of society. The study found that the rules for forest management and state control in independent Ukraine are characterized by the search for an optimal model of public control, which should include a large extent and public control, which historically served as the efficiency of state control. Done synthesis and recommendations on improvement of the legal measures to ensure state control in the field of forestry.

Key words: state control, history of law, natural resources, forest, forestry, legal regulation.

Актуальність проблеми. Удосконалення державного контролю у сфері ведення лісового господарства України обумовлюється потребами екологічного, соціально-економічного та інших напрямів суспільного і людського розвитку. В історії України законодавство про ліси тривалий час було орієнтоване на інтенсивне використання лісових ресурсів, разом із цим питання державного контролю у сфері ведення лісового господарства залишалися поза увагою вчених. Зміна так званого «споживачього» підходу щодо використання лісових ресурсів відбувається наразі в Україні на основі практичної реалізації положень Концепції реформування та розвитку лісового господарства, основною метою якої є вдосконалення організації ведення лісового господарства на засадах сталого еколого-економічного розвитку [1]. Разом із цим стратегічні напрями удо-

сконалення відносин державного контролю у сфері ведення лісового господарства ефективно можуть бути реалізованими лише на ґрунті з'ясування історичного досвіду застосування органами державного управління оптимальних способів реформування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Екологічні, економічні проблеми та проблеми правового регулювання у сфері ведення лісового господарства розроблялись такими вченими, як Г.А. Аксєнєнок, О.В. Басай, Е.Є. Блошенко, А.М. Бобко, В.Е. Борейко, П.В. Васильєв, І.В. Гиренко, В.В. Гречко, О.І. Дребот, Л.А. Заславська, А.Б. Іскоян, Б.В. Кіндюк, Я.В. Коваль, О.С. Колбасов, М.І. Краснова, В.І. Курило, О.І. Логвиненко, В.Л. Мунтян, В.П. Печуляк, Г.І. Редько, К.А. Рябець, Н.І. Титова, М.Н. Тихомиров, А.К. Соколова, Г.Н. Полянська та ін. Результати досліджень вчених у сфері ведення

лісового господарства є важливими як для науки, так і для практики публічно-правової діяльності. Разом із цим недостатньо приділено зазначеними вченими питанням історичним аспектам здійснення державного контролю у сфері ведення лісового господарства.

Отже, **метою** статті є з'ясування історико-правових аспектів розвитку державного контролю у сфері ведення лісового господарства в Україні для подальшого раціонального удосконалення діяльності суб'єктів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Особливе ставлення до лісової рослинності почалося ще з використання її у військових цілях. У XIV – XVI ст. були утворені засіки, тобто заповідні ліси військового значення уздовж південного кордону Русі [2]. Спочатку (у VIII – XII ст.) обмеження на користування лісами та іншою нелісовою рослинністю юридично не існувало, адже не було об'єктивної необхідності в прийнятті відповідних нормативно-правових актів [3, с. 28; 4, с. 1–2]. За даними Я. Лазаренко, Е. Блошенко та ін. вчених, у IX – XI ст. ліс на території України займав територію від Дніпра до Карпат. Уперше про регулювання лісів згадується в законах Ярослава Мудрого «О церковних судах й земських ділах». Проте зазначені правові норми були запозичені з Візантійських лісових законів і не відігравали ефективного лісоохоронного значення [5, с. 131]. Згадку про ліси можна знайти і в «Руській правді» Ярослава Мудрого, в якій було вперше введено право власності на лісові промисли, зокрема бортництва (присвячено 10 статей), а також встановлено штраф за крадіжку дров [4, с. 2]. У Соборному уложенні 1649 р. визначався порядок використання лісових угідь та деревини, а також передбачалася майнова відповідальність за порушення правил лісокористування [6, с. 239–243, 219–223].

Розвиток лісових правовідносин у дореволюційній період (1900–1917 роки) в Україні був пов'язаний із особливостями становлення права власності на землю. З XVIII століття основним джерелом правового регулювання природоохоронних відносин у цілому та лісових зокрема були нормативно-правові акти у формі законів, статутів (спеціальних «законенний»), артикулів (військово-кримінальних законів), регламентів та установ (установчих актів), указів, маніфестів [7, с. 77]. Юридично вперше Петром I (1696–1725 рр.) було введено ряд жорстких обмежень на використання природних лісових ресурсів. Насамперед, це стосувалося лісів як ресурсів, найбільш необхідних для потреб промисловості, армії і флоту [8, с. 71]. Так, перші лісові укази Петра I, що з'явилися в період 1697–1703 рр., не мали загальнодержавного значення. Проте Указом від 30 березня 1701 року вперше в Росії заборонялося розчищення лісу під ріллю і сінокоси на відстані 30 верст від сплавних річок. Указами в період 1718–1721 рр. турбота про зміцнення берегів річок від розмивання була покладена на населення, введені заборони на переробку деревини по берегах річок, наприклад, «...щоб від тих трісок і сміття річки не засмічувалися». У 1802 р. Олександром I затверджений Лісовий статут, який згодом увійшов до складу Зводу законів Російської

імперії [7, с. 77]. Збереження і раціональне використання лісових ресурсів було характерне і для території Запорізької Січі [9, с. 19]. За часів Катерини II спостерігалася деградація норм лісового законодавства: Маніфест 1782 р. скасував усі обмеження на використання лісів і звільнив поміщиків від заборони рубати в належних їм лісах корабельні дерева [8; 4, с. 2–3].

У 1798 році в Росії було засновано спеціальний орган державного управління – Лісовий департамент, діяльність якого спрямовувалась на те, щоб казенні ліси, крім загальнодержавного значення, дедалі більше набували економічного значення, як одне з джерел державних доходів [10, с. 87].

За часів перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій основними нормативно-правовими актами, що регулювали лісові правовідносини, були такі: в Росії – Указ про ліси (1703 р.), норми якого закріплювали правило, що всі ліси, включаючи і приватні, є надбанням держави, а їх використання має підпорядковуватися, насамперед, державним інтересам; Інструкція обервальдмейстеру (1723 р.), яка була зведенням лісового законодавства щодо охорони й використання лісів; Указ про скасування обмежень у лісокористуванні (1782 р.), яким закінчується історія лісоохорони і починається сумний літопис винищення приватних лісів, оскільки із цього часу нормами законодавства врегульовувалось користування казенними лісами; Статут про ліси (1802 р.), в якому визначалось, що лісове господарство потрібно вести за правилами, прийнятими в чужоземних краях, а всі ліси, яку б територію вони не охоплювали і кому б вони не належали, управляються Лісовим департаментом; Закон про охорону лісів (1867 р.), норми якого забороняли винищення лісів, що належали власникам і громадам; Положення про збереження лісів (1888 р.) – найважливіший законодавчий акт за весь період до 1917 року, що ставив найважливішим завданням припинити спустошливі рубки, які призводили до винищення лісів на території європейської Росії [11].

У період існування радянської держави на початку діяли норми Декрету Всеросійського центрального виконавчого комітету (ВЦВК) Рад «Про ліси» 1918 р., норми якого передбачали основні права громадян на користування лісами [4, с. 2]. Цей нормативно-правовий акт увійшов в історію під назвою «Основний закон про ліси» [12]. «Закон про ліси в Українській Народній Республіці» 1919 року [13] став першим в історії України нормативно-правовим актом, що був прийнятий національним урядом і стосувався лише українських лісів. Норми зазначеного закону визначали основні завдання держави у сфері лісництва, у тому числі й раціональне використання лісів [4, с. 2].

За час існування радянської влади були прийнято два Лісових кодекси – в 1923 р. і 1978 р. Одним із основних у систематизованому переліку нормативно-правових актів у сфері охорони й організації державного контролю лісів мала постанова Ради Народних Комісарів СРСР 1939 р. «Про затвердження Положення про державну лісову охорону Союзу РСР». Наприклад, згідно з нормами п. 9 Положення на лісову охорону

покладалися повноваження щодо боротьби з порушеннями правил використання лісів, самовільними рубками, іншими порушеннями, передання матеріалів справ до органів прокуратури або судів. У період Великої Вітчизняної війни Радою Народних Комісарів СРСР були прийняті дві постанови від 27 липня та 23 вересня 1943 року, якими закріплювались норми щодо застосування штрафів, виходячи з розміру стягнень за збитки, завдані лісовому фонду за незаконну рубку або розкрадання лісу [7, с. 99]. Практика свідчила, як зазначає П.В. Васильєв, що керівники лісової галузі часто порушували правовий режим лісокористування, наприклад, переводили лісові масиви з однієї категорії в іншу [14, с. 57].

До спеціальних органів державного управління у сфері ведення лісового господарства у Радянському Союзі належали Міністерство лісової, целюлозно-паперової та деревообробної промисловості СРСР, Державний комітет СРСР з лісового господарства [15, с. 30]. Зазначені органи діяли на основі і у відповідності до ряду основних нормативно-правових актів. Наприклад, безпосередньо нормативно-правовий порядок контрольної діяльності органів лісового господарства, державних інспекторів із контролю був встановлений нормами Положення про державний контроль за станом, використанням, відтворенням, охороною і захистом лісів, затвердженим постановою Ради Міністрів СРСР від 30 квітня 1982 р., Положенням про державну лісову охорону СРСР, затвердженим постановою Ради Міністрів СРСР від 22 березня 1950 р. № 1181 (зі змінами та доповненнями на 30 квітня 1982 р.) та Інструкцією про порядок проведення державними органами лісового господарства державного контролю за станом, використанням, відтворенням, охороною і захистом лісу, затвердженою постановою Держлісгоспу СРСР від 3 вересня 1985 року.

Започаткування нормативно-правових основ сучасних контрольних відносин у сфері ведення лісового господарства України здійснювалось на основі прийнятих у 1991 році норм Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших нормативно-правових актів природно-ресурсної сфери України (земельного, водного, гірничого, лісового тощо). Зокрема, в 1994 році було прийнято Лісовий кодекс України, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Положення про державну лісову охорону, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976 Порядок проведення перевірок під час здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового законодавства та ін. Варто зазначити, що порівняльний аналіз норм Положення про державний контроль за станом, використанням, відтворенням, охороною і захистом лісів, затверджених постановою Ради Міністрів СРСР від 30 квітня 1982 р., та сучасних норм Порядку проведення перевірок під час здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового законодавства свідчить, що за структурою, логікою викладення та змістовною якістю норм переважає Положення 1982 року.

Крім зазначених нормативно-правових актів, у 2003 році видано Указ Президента України «Про заходи щодо ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів». Пізніше були видані укази від 5 січня та 7 лютого 2004 року «Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів» та «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства», що передбачали розмежування функцій управління між органами виконавчої влади. Разом із цим зазначені акти мали, по-перше, підзаконний характер, а по-друге, не вирішували основні проблеми ефективності державного контролю за відсутності системності правових норм та їх змістовної складності застосування в практичній діяльності.

Висновки. Характер державного регулювання лісових відносин протягом історії не був однаковим. Мали місце періоди жорсткого контролю, обмеженої і необмеженої свободи власників по відношенню до лісів та слабого контролю за їх раціональним використанням. З XIX ст. норми лісового законодавства систематизуються й об'єднуються, формується самостійна галузь лісового законодавства як публічно-владної гарантії щодо утворення сприятливих умов, що забезпечують охорону, раціональне використання лісових ресурсів, соціально-економічний розвиток.

Становлення та розвиток правил ведення лісового господарства та державного контролю в незалежній Україні характеризуються пошуком оптимальної моделі публічного контролю, що повинен включати в значній мірі і громадський контроль, який історично слугував підвищенню ефективності державного контролю. В історії здійснення контрольних заходів у сфері ведення лісового господарства громадський контроль має ключове значення для вирішення багатьох політичних, економічних і соціальних проблем. Громадський контроль в історії, з одного боку, забезпечував раціональне використання управлінських державних ресурсів в умовах їх недостатності, а з іншого, підвищував рівень взаємодії громадськості з органами державної влади у сфері суспільного контролю за використанням і охороною об'єктів права власності українського народу та на цьому ґрунті не лише підвищував ефективність примусових заходів, але й надавав можливість реалізувати ефективно інформаційні заходи запобігання правопорушень.

Перехід на засади стратегії сталого збалансованого розвитку лісового господарства в сучасній Україні залежатиме значною мірою від ефективного організаційно-правового забезпечення цього процесу як з боку офіційних державних інституцій, так і за рахунок організаційно-економічних механізмів. При цьому матиме значення чітко сформована система адміністративного примусу й стимулювання суб'єктів лісового господарства дотримуватися встановлених правил і вимог, у тому числі міжнародних і європейських, а також поширення добровільного виконання державою та підприємницькими структурами визнаних міжнародними правовими актами принципів й стандартів відповідальної діяльності всіх учасників правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція реформування та розвитку лісового господарства, схвалена Розпорядженням Кабінету міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 208-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/208-2006-%D1%80>.
2. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование / В.К. Быковский. – М. : Волтерс Клувер. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.booksite.ru/fulltext/byuk/ovs/kiy/index.htm>.
3. Редько Г.И. История лесного хозяйства России / Г.И. Редько, Н.Г. Редько. – М. : Изд-во МГУЛ, 2002. – 438 с.
4. Блошенко Е.Є. Становлення та розвиток законодавства в сфері використання рослинного світу / Е.Є. Блошенко // Проблеми законності. – № 126. – 2014. – С. 1–2.
5. Лазаренко Я. Розвиток лісового законодавства України / Я. Лазаренко // Право України. – 2003. – № 2. – С. 131–135.
6. Тихомиров М.Н. Соборное Уложение 1649 года / М.Н. Тихомиров, П.П. Епифанов. – М. : Моск. гос. ун-т, 1961. – 444 с.
7. Борейко В.Е. История охраны природы Украины (X век —1980 г.) / В.Е. Борейко. – К.: Киевский эколого-культурный центр, 2001. – 542 с.
8. Екологічне право України. Особлива частина / О.М. Шумило, В.А. Зуєв, І.В. Бригадир, І.В. Шеховцов ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – К. : ЦУЛ, 2013. – 432 с.
9. Екологічне право України. Загальна частина / В.В. Курзова, А.І. Берлач, В.І. Курило та ін. – К. : Алерта, 2015. – 620 с.
10. Дребот О.І. Ліси та лісівництво в Україні: стан і економічні наслідки землекористування у дзеркалі часу / О.І. Дребот, А.М. Бобко // Економіка України. – 2015. – № 1. – С. 82–94. – [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2015_1_7.
11. Логвиненко О.І. Лісоохоронна справа в Україні: історико-правовий аспект (IX ст. – 1990 р.) : дис. канд.юр. наук : 12.00.01 / О.І. Логвиненко. Київ – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://shkolaw.in.ua/mabuldra/Лісоохоронна+справа+в+україні%3A+історико-правовий+аспекта/part-6.html>.
12. Лісове право Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studme.com.ua/1628041414670/pravo/istoriya_lesnogo_zakonodatelstva_sovetskiy_period.htm.
13. Про ліси в Українській Народній Республіці : Закон УНР від 26 січня 1919 р. // НТІ в лісовому господарстві «Закони про ліси України радянського періоду». – 2009 р. – № 4. – 63 с.
14. Васильєв П.В. Экономика лесного хозяйства / П.В. Васильев. – М-Л. : Гослѳбумиздат, 1959. – 203 с.
15. Печуляк В.П. Розвиток правового регулювання відносин у сфері лісового господарства України в період з 1917 по 1991 роки / В.П. Печуляк // Юридичний вісник. – 1(22). – 2012. – С. 27–33.