

Володимир Євстахійович ЧЕРНЯВСЬКИЙ*(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)*

ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ВЕДЕННЯМ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

Обґрунтовано, що завдання нагляду і контролю за веденням лісового господарства в Україні найбільш доцільно поділити на дві групи: загальні та спеціальні. Аргументовано, що до загальних завдань найбільш доцільно віднести наступні: забезпечення законності функціонування відповідної сфери суспільного життя; перевірка раціонального використання ресурсів, перш за все лісових, а також інших фінансових та матеріально-технічних інструментів та засобів, що використовуються в рамках здійснення відповідної діяльності; виявлення та запобігання правопорушенням, а також встановлення умов та факторів, які обумовлюють їх виникнення; забезпечення реалізації заходів, спрямованих на попередження правопорушень; оцінка ефективності здійснення управління лісовим господарством; забезпечити виконання прав та обов'язків лісокористувачів.

Обґрунтовано, що спеціальними завданнями є наступні: виявлення порушень меж виділених ділянок, нелегального вивезення деревини, використання лісу без дозвільних документів; спостереження за якісним і кількісним станом лісів, включаючи їх біорізноманіття; оцінка законності використання лісових ресурсів, що включає аналіз дозволів, квот, договорів тимчасового користування; запобігання деградації лісових екосистем; оцінка своєчасності, повноти, відповідності породного складу та якості відновлення зрубаних лісів.

Наголошено, що функції характеризують зовнішній прояв практичної діяльності суб'єктів, що реалізують завдання нагляду і контролю у досліджуваній сфері суспільного життя. До їх переліку віднесено: захисну; правоохоронну; превентивну; інформаційну; виховну.

Ключові слова: *нагляд, контроль, лісове господарство, завдання, функції.*

Постановка проблеми. Відповідно до Лісового кодексу України, ліс – тип природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються переважно деревина та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище. Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцезорозташуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення

потреб суспільства в лісових ресурсах¹. Саме тому важливим завданням українського законодавця є забезпечити захист лісів, досягти чого вбачається можливим шляхом здійснення ефективного нагляду і контролю за веденням лісового господарства. При цьому зауважимо, що реалізація вказаної контрольної-наглядової діяльності не є явищем хаотичним, адже вони здійснюються із чітко визначеною метою, реалізація якої потребує вирішення певних завдань, що в свою чергу обумовлюють функції такої діяльності.

Окремі проблемні питання присвячені здійсненню нагляду і контролю у сфері лісового господарства, у своїх наукових працях розглядали: Н. В. Бондарчук, В. М. Василенко, О. Є. Волков, О. В. Заїчко, А. А. Марочко, О. М. Музичук, В. О. Невядовський, А. А. Суска, Ю. В. Шведюк, Х. В. Юшкевич та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим є питання виокремлення завдань та функцій контролю та нагляду за веденням лісового господарства в Україні.

Мета статті полягає у тому, щоб встановити завдання та функції контролю та нагляду за веденням лісового господарства в Україні. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: узагальнити наукові підходи щодо завдань нагляду і контролю у різних сферах суспільного життя; здійснити аналіз чинного законодавства, на основі чого виділити завдання нагляду і контролю у сфері лісового господарства; окреслити функції відповідного нагляду і контролю.

Виклад основного матеріалу. З точки зору філософії, завдання – це не просто завдання, а соціальне завдання, що робить його наближеним до сфери, яку ми розглядаємо, і воно витлумачується у цьому сенсі «як необхідність для суб'єкта (суспільства, соціальної спільноти, особи) здійснити у майбутньому визначену діяльність, а ціль – як ідеальний, насамперед, визначений результат людської діяльності, спрямований на перетворення дійсності відповідно до усвідомленої людиною потреби. Ціль є безпосереднім внутрішнім спонукальним мотивом людської діяльності². В. О. Середа акцентує увагу на тому, що завдання – це те, що необхідно зробити для поставленої цілі. У рамках однієї цілі може бути сформульовано декілька завдань. Крім того, звертаючи увагу на співвідношення поняття завдань із терміном «ціль», науковець вказує про те, що різкого розмежування цих понять на практиці не існує. Нерідко вони вживаються як синоніми. Цілі можуть бути реальними (проміжними) і ідеальними (кінцевими), тобто досяжними і недосяжними в планований період. Щоб уникнути розбіжностей між ідеальними і реальними цілями, останні іноді називають завданнями. При визначенні завдань треба враховувати можливість їхньої реалізації³. Таким чином, завдання – це проміжні цілі,

¹ Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/conv#Text>.

² Філософський словник. К. : Головна редакція УРЕ, 1986. С. 756.

³ Середа В. О. Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання

вирішення яких є необхідним на шляху до досягнення єдиної, кінцевої мети.

Зауважимо, що в науковій літературі завдання нагляду і контролю досліджувались в межах різних проблематик. Так, до загальних завдань контролю О. Ф. Дегтярьова відносить: встановити виконання вимог законодавства підконтрольним об'єктом; надання об'єктивну правову оцінку діяльності підконтрольному об'єкту; прийняти оптимальне рішення щодо покращення діяльності підконтрольного об'єкта, а в разі порушення прав та свобод громадян, привести в дію заходи правоохоронного характеру; досягти найбільш повного і якісного виконання прийнятого рішення¹. В. М. Плішкін пропонує виділяти такі завдання контролю: «1) забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни в діяльності особового складу контрольованих органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та відомчих нормативних актів; 2) забезпечення наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень; забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; 3) підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом досягнення відповідності змісту, форми, методів, результатів діяльності підрозділів, що перевіряються, заданим режимам роботи; 4) підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності, вдосконалення стилю, форм і методів роботи, впровадження наукової організації управлінської праці, найновіших досягнень науки і техніки, виявлення позитивного досвіду та його використання в практиці; 5) забезпечення правильного добору, розстановки, виховання та навчання кадрів; подання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених у їх діяльності недоробок і прорахунків; 6) визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу»².

Б. П. Лукін, у своєму науковому дослідженні дійшов до висновку, що завданнями нагляду та контролю у сфері фізичної культури та спорту на сьогоднішній день є: 1) попередження і запобігання порушень норм чинного законодавства в рамках функціонування системи державного регулювання сферою фізичної культури та спорту; 2) виявлення та припинення правопорушень; 3) сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина в сфері фізичної культури та спорту; 4) забезпечення досягнення цілей державної політики в сфері фізичної культури та спорту³.

державного обвинувачення в суді : дис... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. С. 40.

¹ Дегтярьов О. Ф. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на вільний вибір місця проживання : дис... канд. юрид. наук / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2006. С. 114.

² Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / ред. Ю. Ф. Кравченко. Київ : НАВСУ, 1999. С. 515.

³ Лукін Б. П. Завдання та функції контролю та нагляду у сфері фізичної культури і спорту в Україні. *Європейські перспективи*. 2018. № 4. С. 196–200; Лукін Б. П. Адміністративно-правові засади здійснення контролю та нагляду у сфері фізичної культури і спорту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук :

О. В. Кучер обґрунтовує, що ключовими завданнями нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю є наступні: 1) проведення систематичного аналізу та перевірки діяльності підконтрольного об'єкта, а також оцінки ефективності у досягненні ним функціональних цілей; 2) виявлення та припинення порушень трудового законодавства в роботі підприємств, установ та організацій, що використовують найману працю, а також щодо забезпечення реалізації трудових прав та обов'язків працівниками і роботодавцями; 3) забезпечення правильності та відповідності роботи суб'єктів державної влади щодо забезпечення та захисту прав і законних інтересів суб'єктів трудових правовідносин положенням законодавства України; 4) притягнення винних у вчиненні порушень норм чинного законодавства суб'єктів до юридичної відповідальності та забезпечення виправлення негативних наслідків цих порушень; 5) формування та надання пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення діяльності підконтрольних підприємств, установ та організацій, а також забезпечення таких умов їх роботи, за яких ризики вчинення порушень трудового законодавства будуть мінімальними¹.

Таким чином, проведений аналіз дає змогу констатувати, що специфіка завдань нагляду і контролю залежить від того, в якій сфері суспільного життя відповідна діяльність реалізується. З огляду на це, ми переконані, що найбільш доцільно виділяти загальні та спеціальні завдання здійснення контролю та нагляду за веденням лісового господарства в Україні.

Так, до загальних завдань, як вбачається, найбільш доцільно віднести наступні: забезпечення законності функціонування відповідної сфери суспільного життя; перевірка раціонального використання ресурсів, перш за все лісових, а також інших фінансових та матеріально-технічних інструментів та засобів, що використовуються в рамках здійснення відповідної діяльності; виявлення та запобігання правопорушенням, а також встановлення умов та факторів, які обумовлюють їх виникнення; забезпечення реалізації заходів, спрямованих на попередження правопорушень; оцінка ефективності здійснення управління лісовим господарством; у разі необхідності вжиття заходів щодо застосування юридичної відповідальності до правопорушників.

Вказані завдання, як видається, властиві для здійснення нагляду і контролю у всіх сферах суспільного життя, більш детально специфіка відповідної діяльності саме у галузі здійснення лісового господарства розкривається у завданнях спеціальних. До останніх найбільш доцільно віднести наступні:

- забезпечити виконання прав та обов'язків лісокористувачів. Так,

12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2023. 214 с.

¹ Кучер О. В. Співвідношення норм трудового та адміністративного законодавства у правовому регулюванні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю : монографія. Харків, 2024. 392 с.

«Постійні лісокористувачі мають такі права: 1) право самостійно господарювати в лісах; 2) виключне право на заготівлю деревини; 3) право власності на заготовлену ними продукцію та доходи від її реалізації; 4) право на відшкодування збитків у випадках, передбачених законодавством; 5) право здійснювати відповідно до законодавства будівництво доріг, спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд, необхідних для ведення лісового господарства; 6) право встановлювати ліміти на використання лісових ресурсів під час здійснення побічних лісових користувань у лісах на землях усіх категорій, якщо сумарна площа лісових ділянок таких лісокористувачів до 100 гектарів, крім територій природно-заповідного фонду та земель іншого природоохоронного призначення»¹. В свою чергу до обов'язків останніх Лісовим кодексом віднесено: 1) забезпечувати охорону, захист, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, вживати інших заходів відповідно до законодавства на основі принципів сталого розвитку; 2) дотримуватися правил і норм використання лісових ресурсів; 3) вести лісове господарство на основі матеріалів лісовпорядкування, здійснювати використання лісових ресурсів способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для їх охорони, захисту та відтворення; 4) вести первинний облік лісів; 5) дотримуватися встановленого законодавством режиму використання земель; 6) забезпечувати охорону типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, сприяти формуванню екологічної мережі відповідно до природоохоронного законодавства; 8) забезпечувати безперешкодний доступ до об'єктів електромереж, інших інженерних споруд, які проходять через лісову ділянку, для їх обслуговування²;

- виявлення порушень меж виділених ділянок, нелегального вивезення деревини, використання лісу без дозвільних документів;

- спостереження за якісним і кількісним станом лісів, включаючи їх біорізноманіття;

- оцінка законності використання лісових ресурсів, що включає аналіз дозволів, квот, договорів тимчасового користування;

- запобігання деградації лісових екосистем;

- оцінка своєчасності, повноти, відповідності породного складу та якості відновлення зрубаних лісів.

Вказані вище завдання обумовлюють перелік функцій нагляду і контролю за веденням лісового господарства. Функції, пише Ф. Фіночка, – це порівняно самостійні, спеціалізовані частини змісту управлінської

¹ Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/conv#Text>.

² Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/conv#Text>.

діяльності, що характеризуються певною цільовою спрямованістю та якісною однорідністю. Існують різні види управлінських функцій. З точки зору внутрішньої технології управлінської діяльності найчастіше виділяють такі, як прогнозування, планування, організація, регулювання, управління, координація, облік, контроль¹. Функції носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються в різних сферах публічного управління. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними та тісно інтегровані в процес публічного управління і становлять єдине ціле з ним. Уся їх сукупність розкриває управлінський процес. Кожна функція, її зміст визначається метою, яка стоїть перед кожним органом публічного управління та державою в цілому². Тож, функції характеризують зовнішній прояв практичної діяльності суб'єктів, що реалізують завдання нагляду і контролю у досліджуваній сфері суспільного життя. До останніх, як вбачається, найбільш доцільно віднести наступні:

- захисна функція. О. В. Піхурець зазначає, що захист – це є один з проявів охорони, що здійснюється для поновлення порушених прав, тобто є складовою частиною охорони. Захист варто розглядати як логічний наслідок порушення, чи невизнання оспорювання прав особи. Можна сказати, що між охороною і захистом знаходиться факт порушення права, тобто, для того, щоб охорона перейшла в захист необхідна наявність факту порушення чи оспорювання права³. Тож, захисна функція здійснення контролю та нагляду за веденням лісового господарства спрямована на запобігання незаконним вирубкам, пошкодженню лісів, виснаженню природних екосистем, а також на контроль дотримання лісокористувачами вимог законодавства та екологічних стандартів. Завдяки системному нагляду держава забезпечує екологічну безпеку, зменшує ризики деградації довкілля та сприяє сталому розвитку лісового сектору;

- правоохоронна функція. Взагалі, правоохоронна функція – це напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на даному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань по забезпеченню охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами⁴. Тож, правоохоронна функція здійснення контролю та нагляду за веденням лісового господарства в Україні полягає у виявленні, фіксації та притягненні до відповідальності осіб, які порушують лісове законодавство;

- превентивна функція. Превенція – це слово іншомовного походження, яке включає в свій зміст такі терміни як «попередження» та «запобігання» і означає: відвернення чогось, усування умов для подальшого

¹ Фіночко Ф. Специфіка функцій управління. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2006. № 4 (47). С. 172.

² Бородин І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24–25.

³ Піхурець О. В. Охорона права на торговельну марку (цивільно-правовий аспект): дисс...канд.юр.наук : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2005. 203 с.

⁴ Сажнев І. В. До питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави» *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 2000. Вип.4. С. 68.

здійснення якоїсь діяльності або виникнення ситуації, профілактика негативних явищ, тощо. В юридичній літературі, превенція також найчастіше розглядається через призму поглинання близьких за змістом термінів. Як самостійна категорія, вона стала об'єктом вивчення представників різних правових напрямів¹. Тож, в розрізі представленої у роботі проблематики превентивна функція спрямована на формування правосвідомої поведінки, зменшення ризику екологічних загроз і забезпечення сталого управління лісами. Завдяки превентивним заходам вдається мінімізувати негативні впливи на лісові екосистеми та зберегти їхнє природне значення для майбутніх поколінь;

- інформаційна функція. У широкому розумінні інформаційна функція - це загальносоціальна головна функція держави, в якій можна виділити дві похідні функції: функцію інформаційного забезпечення діяльності держави в цілому, її органів, установ, посадових осіб та інформаційно-комунікативну функцію, тобто функцію інформаційного обслуговування громадян — діяльності державних і суспільних органів, організацій, установ, посадових осіб щодо задоволення потреб і законних інтересів громадян в одержанні необхідних зведень, повідомлень, знань, що стосуються політичних, економічних, соціально-культурних і соціально-побутових сторін життєдіяльності держави, особистості, суспільства². Отже, інформаційна функція здійснення контролю та нагляду за веденням лісового господарства в Україні полягає у зборі, аналізі та поширенні достовірних даних про стан лісових ресурсів, правопорушення та ефективність господарювання. Ця функція сприяє відкритості діяльності контролюючих органів і формуванню суспільної довіри до системи охорони та управління лісами;

- виховна функція, сутність якої полягає у формуванні в суспільстві відповідального ставлення до лісів через вплив на правосвідомість громадян і суб'єктів лісокористування. Вона сприяє утвердженню екологічних цінностей, поваги до природного середовища та розумінню важливості дотримання лісового законодавства. Завдяки цій функції контрольна діяльність стає засобом виховання екологічної культури та підвищення рівня громадянської відповідальності за збереження лісових ресурсів.

Висновки. Таким чином, саме наведені вище завдання та функції характеризують практичний бік діяльності, спрямованої на здійснення нагляду і контролю за веденням лісового господарства в Україні. Вказані категорії не віднайшли належного законодавчого закріплення, що є суттєвою прогалиною, як на теоретичному, так і практичному рівні.

¹ Беспалий І. В. Поняття превентивної діяльності Національної поліції як об'єкту адміністративно-правового регулювання. *Форум Права*. 2024. № 2 (79). С. 135–141. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.10933584>.

² Климентьев О. П. Інформаційна функція Української держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 220 с.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Беспалий І. В. Поняття превентивної діяльності Національної поліції як об'єкту адміністративно-правового регулювання. *Форум Права*. 2024. № 2 (79). С. 135–141. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.10933584>.
2. Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24–29.
3. Дегтярьов О. Ф. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на вільний вибір місця проживання : дис... канд. юрид. наук / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2006. 181 с.
4. Климентьев О. П. Інформаційна функція Української держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 220 с.
5. Кучер О. В. Співвідношення норм трудового та адміністративного законодавства у правовому регулюванні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю : монографія. Харків, 2024. 392 с.
6. Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/conv#Text>.
7. Лукін Б. П. Адміністративно-правові засади здійснення контролю та нагляду у сфері фізичної культури і спорту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2023. 214 с.
8. Лукін Б. П. Завдання та функції контролю та нагляду у сфері фізичної культури і спорту в Україні. *Європейські перспективи*. 2018. № 4. С. 196–200.
9. Піхурець О. В. Охорона права на торговельну марку (цивільно-правовий аспект): дисс...канд.юр.наук : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2005. 203 с.
10. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / ред. Ю. Ф. Кравченко. Київ : НАВСУ, 1999. 702 с.
11. Сажнев І. В. До питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави» Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. 2000. Вип.4. С. 62–71.
12. Середа В. О. Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді : дис... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 231 с.
13. Філософський словник. К. : Головна редакція УРЕ, 1986. 765 с.
14. Фіночко Ф. Специфіка функцій управління. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2006. № 4 (47). С. 171–178.

Стаття надійшла до редакції 03.02.2025

Volodymyr Ye. CHERNYAVSKY,

Postgraduate Student

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

GOALS AND FUNCTIONS OF CONTROL AND SUPERVISION OF FORESTRY MANAGEMENT IN UKRAINE

It is substantiated that the tasks of supervision and control over forestry management in Ukraine are most expedient to be divided into two groups: general and special. It is argued that the following are most expedient to include in the general tasks: ensuring the legality of the functioning of the relevant sphere of public life; checking the rational use of resources, primarily forest, as well as other financial and material and technical instruments and means used in the implementation of relevant activities; identifying and preventing offenses, as well as establishing the conditions and factors that determine their occurrence; ensuring the implementation of measures aimed at preventing offenses; assessing the effectiveness of forestry management; ensuring the fulfillment of the rights and obligations of forest users.

It is substantiated that the following are special tasks: identifying violations of the boundaries of allocated areas, illegal timber export, use of forests without permits; monitoring the qualitative and quantitative state of forests, including their biodiversity; assessment of the legality of the use of forest resources, which includes the analysis of permits, quotas, temporary use agreements; prevention of degradation of forest ecosystems; assessment of the timeliness, completeness, compliance of the species composition and quality of restoration of felled forests.

It is emphasized that functions characterize the external manifestation of the practical activity of subjects that implement the tasks of supervision and control in the studied sphere of social life. Their list includes: protective; law enforcement; preventive; informational; educational.

Keywords: *supervision, control, forestry, tasks, functions.*