

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

ПОНЯТТЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА ЯК ОБ'ЄКТУ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ

У статті встановлено, що нагляд і контроль у сфері лісового господарства представляє собою врегульовану нормами чинного законодавства діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, а також інших державних та недержавних інституцій, яка спрямована на перевірку стану дотримання вимог норм лісового права усіма, без виключення, суб'єктами лісових правовідносин, а також оцінку фактичного стану ведення відповідної діяльності, виявлення порушень, запобігання їм, а також визначення чинників, що обумовлюють вчинення правопорушень, у досліджуваній сфері суспільного життя.

Аргументовано, що лісове господарство, як об'єкт контролю та нагляду, – це система суспільних відносин, що виникають у процесі забезпечення охорони, раціонального використання, відтворення та управління лісовими ресурсами, яка підлягає перевірці та оцінці з боку уповноважених державних та недержавних суб'єктів з метою забезпечення законності, екологічної безпеки та дотримання вимог лісового і природоохоронного законодавства.

Ключові слова: ліс, лісове господарство, нагляд, контроль, законність, правове регулювання, правовідносини.

Постановка проблеми. Лісове господарство – це суспільно важлива та необхідна сфера діяльності, які включає системну сукупність науково обґрунтованих правових, організаційних, управлінських, екологічних, фінансових та матеріально-технічних дій та заходів, спрямованих на реалізацію наступних функцій: а) екологічної, – регулювання клімату, захист ґрунтів, збереження біорізноманіття); б) економічної, – отримання деревини, недержавної продукції; в) соціальної, – рекреація, культурна цінність, підтримка життєдіяльності громад, тощо. А відтак, воно представляє собою не просто вирощування й заготівлю лісу, а й комплексну систему управління лісами як живими природними ресурсами, що мають стратегічне значення для екологічної стабільності, соціального та економічного добробуту суспільства. З огляду на вказану багатофункціональність, важливим та необхідним напрямом діяльності держави у вказаному напрямку є здійснення нагляду і контролю за веденням лісового господарства.

Окрім проблемні питання присвячені лісовому господарству, в 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 А. С. Ярошенко та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим залишається питання лісового господарства як об'єкту контролю та нагляду.

Мета статті полягає у тому, щоб визначити поняття лісового господарства, як об'єкту контролю та нагляду. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити сутність поняття «лісове господарство»; здійснити аналіз наукових поглядів вчених щодо тлумачення категорій нагляд і контроль; розкрити положення норм чинного законодавства, яке регулює лісове господарство в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто розкрити сутність понять «нагляд» і «контроль». В. М. Гаращук вказує, що нагляд є складовою частиною контролю із властивими специфічними ознаками, до яких можна віднести: збирання потрібних знань про діяльність піднаглядного об'єкта, їх оцінювання, перевірку дотримання норм права, спеціальних правил, установлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність об'єкта органу, що здійснює нагляд; застосування відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність об'єкта¹.

І. Ю. Кайло у своєму науковому дослідженні дійшов до висновку, що нагляд і контроль мають багато спільних рис, зокрема у контексті основних завдань щодо забезпечення трудової дисципліни та реалізації працівниками своїх прав. Однак результати проведеного дослідження свідчать, що ототожнення цих понять може спричинити низку негативних наслідків. Зокрема, це пов'язано з недостатньою правовою регламентацією процедур нагляду і контролю, а також із нечітким розмежуванням їхніх цілей і повноважень не лише для органів державної влади, а й для громадських об'єднань. Такий підхід також знижує якість наукових досліджень кожного з цих явищ окремо, що ускладнює розробку більш ефективних методів їх реалізації. Проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що хоча нагляд і контроль взаємодоповнюють один одного, вони відрізняються як за застосовуваними механізмами, так і за правовими наслідками, а отже, є самостійними правовими інститутами².

П. Ізюта акцентував увагу на тому, що відмінність між контролем і наглядом полягає, зокрема, в обсязі охоплюваних ними правовідносин. Контроль має ширший спектр впливу, оскільки не обмежується лише перевіркою дотримання обов'язкових вимог законодавства та інших нормативно-правових актів. Органи контролю аналізують не лише законність дій суб'єктів управління, а й оцінюють доцільність,

¹ Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2002. С. 12.

² Кайло І. Ю. Сутність та ознаки нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2019. № 2. С. 101-111. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2019_2_12.

обґрунтованість і ефективність використання ними наданих повноважень. Натомість компетенція органів нагляду зводиться виключно до перевірки дотримання законності в діях піднаглядного суб'єкта. Ще однією принциповою різницею є характер здійснення цих функцій. Контроль, особливо відомчий, має постійний і безперервний характер і здійснюється як органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і спеціалізованими контрольними структурами. Нагляд, як правило, реалізується прокуратурою щодо органів, які їй не підпорядковуються, і обмежується вимогами усунути виявлені порушення закону. Також різною є нормативно-правова база, що регламентує здійснення контролю і нагляду. Однак головна відмінність між цими поняттями полягає у повноваженнях: контрольні органи мають право безпосередньо втручатися в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів, аж до виконання функцій керівного органу, а також самостійно притягувати винних осіб до відповідальності. Натомість органи нагляду, зокрема прокуратура, таких повноважень не мають. Саме можливість втручання в управлінську діяльність і право притягнення до відповідальності є ключовими ознаками, які відрізняють контроль від нагляду¹.

Аналізуючи наукову позицію В. Б. Авер'янова, М. А. Гуренко дійшов до висновку, що в науці виділяють декілька критеріїв диференціації контролю і нагляду:

1) спосіб організуючого впливу на правовідносини, тобто при реалізації контрольних повноважень уповноважений суб'єкт може відмінити, змінити акт державного управління або позбавити його юридичної сили. Стосовно здійснення наглядової діяльності, компетентний орган, безпосередньо не втручаючись в оперативну діяльність піднаглядного органу, лише ставить перед останнім питання про усунення порушень законності, а також вимогу повідомити про результати виправлення зазначених недоліків;

2) основна мета реалізації. Реалізація контролюючими органами своїх функцій переслідує не лише мету забезпечення законності, а й інші цілі. В разі здійснення управлінського контролю буде перевірятись не тільки законність тих чи інших управлінських дій, а й доцільність та ефективність реалізації управлінських рішень. Реалізація функції нагляду буде пов'язана з потребою у точному та неухильному виконанні закону і не супроводжується оцінкою доцільності адміністративних актів;

3) можливість застосування заходів примусу. Контроль передбачає наявність у органу, який його здійснює, наявність повноважень для застосування юридичних або економічних санкцій до порушників закону. Застосування примусових заходів при наглядовій діяльності не передбачається;

4) організаційна підпорядкованість об'єктів. У процесі наглядової

¹ Ізюта П. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 2008. С. 134–135.

діяльності організуючий вплив уповноваженого органу здійснюється на об'єкти, які знаходяться поза межами службового підпорядкування. На противагу цьому, орган, у сфері функціонування якого знаходиться об'єкт контрольної діяльності, та суб'єкт цієї діяльності можуть знаходитись між собою у відносинах службової субординації або підвідомчості¹.

Таким чином, проведений аналіз дає змогу дійти до висновку, що незважаючи на те, що з точки зору етимології поняття нагляду і контролю не є суміжними, втім в розрізі представленої у роботі проблематики вказані поняття найбільш доцільно розглядати нерозривно одне від одного. Тож, нагляд і контроль у сфері лісового господарства представляє собою врегульовану нормами чинного законодавства діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, а також інших державних та недержавних інституцій, яка спрямована на перевірку стану дотримання вимог норм лісового права усіма, без виключення, суб'єктами лісових правовідносин, а також оцінку фактичного стану ведення відповідної діяльності, виявлення порушень, запобігання їм, а також визначення чинників, що обумовлюють вчинення правопорушень, у досліджуваній сфері суспільного життя.

Характерними особливостями здійснення нагляду і контролю у сфері лісового господарства є: а) охоплює, як спостереження (моніторинг), так і активне втручання (перевірка, реагування) у діяльність суб'єктів господарювання, а також інших фізичних та юридичних осіб, які уповноважені здійснювати діяльність у досліджуваній сфері суспільного життя; б) його метою є перевірка стану дотримання законодавчих норм у сфері лісокористування, охорони, відтворення та захисту лісів; в) виступає ключовим механізмом реалізації екологічної та природоохоронної політики держави; г) реалізується через визначені нормами чинного законодавства адміністративні процедури; г) носить, переважно, превентивний характер, адже порушення у цій сфері можуть мати непоправні наслідки для екології, економіки, держави та суспільства; д) реалізується виключно уповноваженими на це суб'єктами.

Важливим елементом, який характеризує специфіку лісового господарства як об'єкту контролю та нагляду є об'єкт, на який спрямовано вказану діяльність. У філософії поняття об'єкта трактується як категорія, що охоплює будь-яку реальність – як матеріальну, так і уявну, як конкретну, так і ідеальну. Така реальність сприймається як щось зовнішнє стосовно людини та її свідомості й виступає предметом теоретичної або практичної діяльності суб'єкта. Об'єкт стає об'єктом дії з боку суб'єкта – цілеспрямованої або мимовільної, внаслідок чого він освоюється: трансформується, пізнається, моделюється і адаптується до людських або суспільних потреб. Важливою особливістю об'єкта є те, що він формується в процесі предметної діяльності людини. Тобто будь-яка реальність набуває

¹ Авер'янов В. Б. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К. : Факт, 2003. С. 112; Гуренко М. А. Державний нагляд та контроль у сфері будівництва в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. Вип. 9. URL: http://lsej.org.ua/9_2023/43.pdf.

статусу об'єкта лише у взаємозв'язку з суб'єктом. У межах теорії пізнання об'єкт є складовим елементом пізнавального процесу, що визначається як взаємодія між суб'єктом і об'єктом. Розрізняють кілька типів цієї взаємодії: по-перше, як взаємодію двох предметних утворень, які впливають одне на одного; по-друге, як взаємодію між об'єктом і пізнавальними здібностями суб'єкта – насамперед відчуттями й мисленням; по-третє, як відношення між об'єктом і засобами або методами його освоєння; і нарешті – як зв'язок між об'єктом і знанням про нього. У логіці ж об'єкт – це одне з ключових понять логічної семантики. Він позначає будь-який предмет, на який спрямована думка чи судження. Об'єктами логічного мислення можуть бути як речі з їх властивостями, так і зв'язки між цими речами чи властивостями, а також властивості властивостей і відношень – незалежно від того, чи мають вони матеріальну чи ментальну природу. Головна їхня особливість полягає в тому, що вони виступають значеннями логічних висловлювань, де кожному об'єкту відповідає певне ім'я, а кожне власне чи родове ім'я вказує на певний об'єкт¹.

Тож, цілком справедливим буде говорити про те, що об'єкт нагляду і контролю, переважно, представляє собою сукупність суспільних відносин, які виникають в процесі здійснення діяльності суб'єктами у відповідній сфері суспільного життя. Взагалі, правовідносини – це особливий вид суспільних відносин, учасники (суб'єкти) яких пов'язані взаємними юридичними правами та обов'язками. Правове відношення завжди передбачає юридичний зв'язок, принаймні, між двома суб'єктами, один з яких є носієм суб'єктивного права, а інший – носієм юридичного обов'язку. Існують і багатосторонні правовідносини². О. І. Харитонova розглядає поняття «правові відносини» на трьох концептуальних рівнях. На першому рівні, як зазначає авторка, правовідносини постають у максимально узагальненому, абстрактному вигляді – як категорія, що аналізується в межах загальної теорії права. Такий підхід застосовується теоретиками права та правознавцями, які з різних причин досліджують правовідносини як загально-правове явище. Другий рівень – теоретико-адміністративний (або адміністративно-теоретичний) – передбачає вивчення правовідносин у межах теорії окремої галузі права. У цьому контексті правовідносини аналізуються через призму адміністративного права, з акцентом на його категоріальний апарат, ознаки та зміст. Адміністративне право при цьому розглядається як частина класичної структури «публічне право – приватне право». На третьому, галузево-конкретному (або конкретно-адміністративному) рівні, правовідносини, за думкою дослідниці, мають аналізуватися з урахуванням цілей правового регулювання відповідних суспільних відносин. Тут беруться до уваги конкретні умови, що визначають виникнення і реалізацію правовідносин, а також формується рішення щодо застосування правових норм конкретної галузі, тобто визначається спосіб

¹ Шинкарук В. І. Філософський енциклопедичний словник. К. : Вид-во «Абрис», 2002. С. 438–438.

² Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. С. 134.

реалізації правового впливу¹.

Відповідно до Лісового кодексу України, лісові відносини - суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та стале використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства². Піддаючи критиці законодавче визначення лісові відносини Н. Г. Юрчишин вказує, що вказаний термін найбільш доцільно викласти у такій редакції: лісові відносини – це суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпорядження лісами як об'єктом права власності та визначеними суб'єктами, враховуючи їх волевиявлення, і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та стале використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства³.

Висновки. Тож, проведений аналіз дає змогу дійти до висновку, що лісове господарство, як об'єкт контролю та нагляду, – це система суспільних відносин, що виникають у процесі забезпечення охорони, раціонального використання, відтворення та управління лісовими ресурсами, які підлягають перевірці та оцінці збоку уповноважених державних та недержавних суб'єктів з метою забезпечення законності, екологічної безпеки та дотримання вимог лісового і природоохоронного законодавства.

Ключовими ознаками даного поняття є: має значну екологічну, соціальну та економічну значимість; суспільну цінність, адже ліс є національним багатством і має стратегічне значення для розвитку держави та суспільства; чітко регулюється законодавством; комплексність, адже відповідний контроль охоплює не лише екологічні аспекти, а й економічну діяльність фізичних та юридичних осіб у досліджуваній сфері суспільного життя; високу ймовірність вчинення правопорушень у цій сфері, що обумовлено високою ймовірністю незаконних рубок, корупції, зловживань; необоротність наслідків вчинення правопорушень у досліджуваній сфері суспільного життя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К. : Факт, 2003. 384 с.
2. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
3. Гуренко М. А. Державний нагляд та контроль у сфері будівництва в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. Вип. 9. URL: http://lsei.org.ua/9_2023/43.pdf

¹ Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. С. 13–14.

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>.

³ Юрчишин Н. Г. Реалізація права приватної власності на ліси в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2009. С. 89.

4. Ізуїта П. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 2008. 177 с.
5. Кайло І. Ю. Сутність та ознаки нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2019. № 2. С. 101–111. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2019_2_12.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
7. Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/conv#Text>.
8. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.
9. Шинкарук В. І. Філософський енциклопедичний словник. К. : Вид-во «Абрис», 2002. 742 с.
10. Юрчишин Н. Г. Реалізація права приватної власності на ліси в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2009. 190 с.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2024

Volodymyr Ye. CHERNYAVSKY,

Postgraduate Student

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

THE CONCEPT OF FORESTRY AS AN OBJECT OF CONTROL AND SUPERVISION

It has been established that supervision and control in the field of forestry is an activity regulated by the norms of current legislation of specially authorized state authorities, as well as other state and non-state institutions, which is aimed at verifying the state of compliance with the requirements of forest law by all, without exception, subjects of forest legal relations, as well as assessing the actual state of conducting relevant activities, identifying violations, preventing them, and determining the factors that cause the commission of violations in the studied area of public life.

It is argued that forestry, as an object of control and supervision, is a system of social relations that arise in the process of ensuring the protection, rational use, reproduction and management of forest resources, which is subject to verification and assessment by authorized state and non-state subjects in order to ensure legality, environmental safety and compliance with the requirements of forest and environmental legislation. It has been proven that the key features of forestry, as an object of control and supervision, are: it has significant ecological, social and economic significance; social value, because the forest is a national wealth and has strategic importance for the development of the state and society; it is clearly regulated by legislation; complexity, because the relevant control covers not only environmental aspects, but also the economic activities of individuals and legal

entities in the studied sphere of public life; high probability of committing offenses in this sphere, which is due to the high probability of illegal logging, corruption, abuse; irreversibility of the consequences of committing offenses in the studied sphere of public life.

Keywords: *forest, forestry, supervision, control, legality, legal regulation, legal relations.*