

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.4.16>

БАРЧУК В.О.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ КАТЕГОРІЇ
«ЛІСОВИЙ ФОНД УКРАЇНИ»**

**THEORETICAL AND LEGAL APPROACH TO UNDERSTANDING THE ESSENCE
OF THE CATEGORY “FOREST FUND OF UKRAINE”**

Актуальність статті полягає в тому, що ліси є необхідними для життя на Землі. Вони очищають повітря, фільтрують воду, запобігають ерозії ґрунтів та діють як важливий буфер проти зміни клімату. Ліси є домом для великої кількості різноманітних рослин та тварин, забезпечують основні природні ресурси (від деревини та продуктів харчування до лікарських рослин). Ліси також підтримують життя місцевих громад та допомагають їм розвиватися. Статтю присвячено розкриттю сутності лісової «фондо-категорії», адже вітчизняні вчені не мають одноставного бачення щодо доцільності використання цієї категорії та її юридичної природи як об'єкта адміністративно-правової охорони. У процесі аналізу виявлено, що де-юре лісовий фонд України складається з усіх лісових територій України, які характеризуються відповідним біотопом та біоценозом для лісового покриву Землі або призначені для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів. Попри те, що Лісовий кодекс України містить вказівку про те, що лісовий фонд складається з усіх лісів України як типу природних комплексів (екосистема), уточнення, що ними є лише ті, що мають юридичний статус лісу, немає. А це означає, що необліковані та самосійні ліси (згідно з положеннями лісового законодавства) не входять до складу лісового фонду України, що є логічним, однак не зовсім припустимим для цивілізованої країни. Де-факто його склад формують як обліковані ліси у вигляді лісових ділянок і земельних лісових ділянок, так і необліковані (самосійні ліси); як ті, що зазнають втручання з боку власників лісів, лісокористувачів та громадян, так і ті, що тривалий час забезпечені від людського впливу. Проведене дослідження репрезентує факт необхідності внесення змін та доповнень до Лісового кодексу України в частині визначення поняття лісового фонду України, а також урегулювання питання його складу, адже вся лісова територія України (за наявності біотопу та біоценозу, характерних для лісового покриву Землі) повинна мати юридичний статус лісу, оскільки під охороною держави має перебувати вся лісова екосистема України.

Ключові слова: *ліс, лісове господарство, лісовий фонд України, лісові ресурси, охорона лісової території.*

The relevance of the article is that forests are vital for life on Earth. They purify the air, filter water, prevent soil erosion and act as an important buffer against climate change. Forests are home to many different plants and animals in the world and

provide basic natural resources from wood and food to medicinal plants. Forests also support the lives of local communities and help them prosper. The article is devoted to disclosure essence forest “fund-category”, because domestic scientists do not have a common vision regarding expediency of using this category and its legal nature as an object of administrative and legal protection. The analysis revealed that “de jure” forest fund of Ukraine consists of all forest territories of Ukraine, characterized by a corresponding biotope and biocenosis for forest cover of Earth or intended for forestry and use of forest resources. However, despite the fact that the Forest Code of Ukraine contains an indication that forest fund consists of all forests of Ukraine as a type of natural complexes (ecosystem), there is no clarification that such are only those that have a legal forest status. This means that unaccounted and self-sown forests in accordance with provisions of forest legislation are not included in forest fund of Ukraine, which is logical, but unacceptable for a civilized country. Therefore, “de facto” its composition is formed both by recorded forests in the form of forest plots and forest land plots, and by unaccounted for, including self-sown forests; both those that experience heterogeneous interference from forest owners, forest users and citizens, and those that have been fenced off from human influence for a long time. The conducted research represents fact of need to make changes and additions to the Forest Code of Ukraine in terms of defining concept of forest fund of Ukraine, as well as resolving the issue of its composition, because entire forest territory of Ukraine (in the presence of a biotope and biocenosis which characteristic forest cover of the Earth) should have a legal status forests, since the entire forest ecosystem of Ukraine should be protected by the state.

Key words: *forest fund of Ukraine, forest resources, forest, forestry, protection of forest territory.*

Вступ. Ліси життєво необхідні для життя на Землі. Вони очищають повітря, фільтрують воду, запобігають ерозії ґрунтів та діють як важливий буфер проти зміни клімату. Ліси є домом для великої кількості різноманітних рослин та тварин у світі, забезпечують основні природні ресурси (від деревини та продуктів харчування до лікарських рослин). Ліси також підтримують життя місцевих громад та допомагають їм розвиватися [1]. Крім того, ліси (як складова частина біосфери Землі) за рахунок своїх екологічних властивостей здійснюють кліматорегулювальні, захисні, рекреаційні та санітарні функції в природному середовищі. До того ж в умовах перманентної урбанізації суспільства, збільшення масштабів господарської діяльності в планетарному значенні саме ліси виконують дуже важливі для життєдіяльності людей естетичну, культурно-оздоровчу та науково-пізнавальну функції [2, с. 25]. Тому зрозуміло, що відсутність належного правового впливу та адміністративно-правового регулювання охоронного характеру у сфері забезпечення збереження лісової екосистеми унеможливило раціональне використання лісових ресурсів та підтримання оптимального рівня екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Для позначення лісової екосистеми як об'єкта правового регулювання у Лісовому кодексі України використовують термін «лісовий фонд» [3, с. 40], однак вітчизняні вчені не мають одностайного бачення щодо доцільності використання лісової «фондо-категорії» та її юридичної природи як об'єкта адміністративно-правової охорони, що зумовлює актуалізацію розгляду порушеної проблематики.

Окремі особливості розуміння сутності категорії «лісовий фонд України» висвітлені у працях таких учених, як А. Бобко, О. Волков, Г. Гарварт, В. Печуляк, М. Свинтух, В. Сторожук, Ю. Туниця, О. Фурдичко, С. Шершун, Х. Юшкевич та інші. Утім до розгляду цієї проблематики у запропонованому варіанті їхні наукові пошуки звернені не були.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття сутності лісової «фондо-категорії».

Результати дослідження. Ліс є важливим компонентом земельно-ресурсного потенціалу України. Земельне законодавство всі землі України за основним цільовим призначенням поділяє на такі категорії: а) сільськогосподарського призначення; б) житлової та громадської забудови; в) природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) оздоровчого призначення; ґ) рекреаційного призначення; д) історико-культурного призначення; е) лісогосподарського призначення; є) водного фонду; ж) промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [4].

Згідно зі статтею 55 Земельного кодексу України до земель лісогосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю,

нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства [4]. Статтею 5 Лісового кодексу України уточнено, що до земель лісогосподарського призначення належать лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства. До земель лісогосподарського призначення не належать землі, на яких розташовані поля захисні лісові смуги [5].

Примітним є те, що в редакції Земельного кодексу України за 2001 рік не було передбачено такої категорії земель. Натомість було використано термін «землі лісового фонду». Так, Законом України «Про внесення змін до Лісового кодексу України» від 08.02.2006 р. № 3404-IV внесено відповідні зміни. Відтоді в Земельному кодексі категорією земель називають землі конкретного призначення та, як виняток, землі водного фонду. Однак примітно, що землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення називають землями природно-заповідного фонду [6]. Створюється враження про тотожність призначення земель і відповідних «фондо-категорій». Утім В. Сторожук зауважує: «Згідно з визначеннями, наведеними в законодавчих актах, поняття фонду не є тотожним категорії земель фонду: якщо де-юре земельна ділянка належить тільки до однієї категорії земель, то де-факто вона одночасно може бути складником кількох фондів». Типовий приклад, коли територія лісового фонду проголошується біосферним заповідником, національним парком або іншим природно-заповідним об'єктом, що за законом належить до природно-заповідного фонду [6].

Окреслене зумовлює досить складну правову проблему – доцільність використання лісової «фондо-категорії» та її юридичної природи як об'єкта адміністративно-правової охорони, адже до 2006 року Земельний кодекс України землі лісогосподарського призначення визначав як лісовий фонд України у розумінні земель, укритих лісовою рослинністю, а також не вкритих лісовою рослинністю, нелісових земель, які надані та використовуються для потреб лісового господарства [7], а нині не апелює цією категорією взагалі. Згідно з нормами Лісового кодексу України, на противагу Земельному кодексу України, лісовим фондом є всі ліси на території України (незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них) [5].

Ураховуючи, що основу поняття «лісовий фонд» складають «ліс» та «фонд», необхідним є здійснення аналізу [8, с. 26] цих категорій. Відповідно до статті 1 Лісового кодексу України ліс – це тип природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються деревна та чагарникова рослинність із відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають одне на одного і на навколишнє природне середовище [5]. Як видно з визначення, ліс є складником рослинного світу, що, як слушно зазначив В. Мунтян, є сукупністю деревних рослин, у якій виявляється не лише їх взаємовплив, а й вплив на зайнятий ними ґрунт та атмосферу [9]. Однак у науковій літературі спостерігається різноманіття підходів до визначення лісу [10, с. 164]. Як уточнює Г. Гарварт [11], наукові розробки, пов'язані з дефініціюванням поняття «ліс», почалися із середини 60-х рр. минулого століття. Вихідним матеріалом для цього послуговувалися праці видатного дореволюційного вченого Г. Морозова, який першим звернув увагу на взаємозв'язок деревної рослинності, що утворює природне явище у вигляді лісу зі специфічними умовами життя тварин та рослин [12]. М. Ткаченко розглядав ліс як елемент географічного ландшафту, що складається із сукупності дерев, які біологічно взаємопов'язані та взаємодіють із навколишнім середовищем на певному земельному просторі [13]. Так, за твердженнями О. Фурдичко та А. Бобко, ліс – це рослинний світ на поверхні ґрунту, у складі якого переважають деревні породи [14, с. 60]. Ю. Туниця стверджує, що ліс – це складна природна система, яка формується з різноманітних живих організмів (рослин, тварин, грибів тощо) [15, с. 12]. Учений уточнює, що І. Мелехов уважав, що ключове поняття лісу має бути пов'язане із самою природою, будучи її утворенням, тобто ліс – складова частина біосфери. За твердженням цього автора, поняття лісу може мати декілька різних значень. По-перше, на ліс треба дивитися як на складову частину біосфери і один з основних типів рослинного покриву планети (ліс – глобальна складова частина біосфери). Далі І. Мелехов від глобальної точки зору на ліс переходить до вужчих понять: розглядає ліс як зональногеографічне явище, регіональне явище, вид ландшафту, конкретне лісове насадження [16].

Окремо зазначимо, що визначення лісу, на думку С. Шершуна, формується відповідно до поглядів на проблему використання й охорони лісів, які домінують у певній місцевості (країні) і пристосовуються для потреб практики у цій сфері [17]. Отже, ліс розглядається не тільки як

складник рослинного світу, а і як об'єкт землекористування, земельна територія, призначена для вирощування деревини та для потреб лісового господарства. Поняття «лісове господарство» охоплює широкий спектр людської діяльності (від вирощування деревини до відмови від будь-якого втручання в розвиток лісових екосистем) [10, с. 164].

У відриві від еколого-правових, економічних та соціальних характеристик лісу неможливо сформулювати його поняттєве визначення. Сьогодні ліс є складною екологічною системою, яка під дією людського фактору (активних дій чи їх відсутності) перетворюється на об'єкт задоволення культурних, економічних, оздоровчих та інших потреб суспільства.

Щодо змісту поняття «фонд», то вчений Х. Юшкевич [8] наголошує, що у словниках це поняття тлумачиться як: 1) сукупність чого-небудь [18, с. 724]; 2) запаси, ресурси, нагромадження держави; 3) кошти або матеріальні цінності, які використовуються з певною метою [19, с. 1389; 20, с. 712–713]. Подібний підхід спостерігається й у науково-популярних та енциклопедичних виданнях. Так, у характеристиці «земельного фонду» йдеться про сукупність усіх земель; «мисливського фонду» – сукупність видів мисливських тварин [21, с. 83]. Учений стверджує, що тлумачення змісту положень Лісового кодексу України, в яких згадується про «лісовий фонд», відповідає тому значенню, яке має слово «фонд» у його поєднанні з таким об'єктом, як «ліс», а недоліком є нечіткість його формулювання, невиокремлення його саме як дефініції [8, с. 30]. А оскільки саме ця категорія є базовою в системі лісового законодавства, то від того, який зміст у неї вкладається, залежать особливості застосування норм адміністративного права [22, с. 67].

Обґрунтування нечіткості його формулювання в нормах Лісового кодексу України наводить також О. Волков, стверджуючи, що воно не може вважатися єдиним і загальноприйнятим для використання, адже не враховує всі ознаки, які його характеризують, та складові елементи як правової категорії [2, с. 26]. Учений також констатує, що наразі відсутній єдиний підхід науковців до питань про те, які саме об'єкти слід уналежнювати до складників лісового фонду і що саме визнавати лісовим фондом [2, с. 26].

Зазначимо також, що вчені, які відстоюють позицію про доцільність відмови від використання поняття «лісовий фонд» як правової категорії, визначають як головну причину невживання словосполучення «лісовий фонд» у державах із розвинутою ринковою економікою. До того ж у законодавстві та наукових доктринах деяких держав-членів Європейського Союзу, зокрема держав колишнього СРСР, які ввійшли до складу Європейського Союзу, це поняття замінено на поняття «ліси», «лісові ресурси» [3, с. 40]. Натомість в українському природоохоронному (і навіть лісовому) законодавстві застосовується поняття «лісовий фонд», проте не встановлюється його чітке юридичне визначення, хоч і розмежовуються поняття «лісовий фонд» та «лісові ділянки» [22, с. 67]. Учений В. Печуляк уточнює, що за європейською системою обліку земель і лісівництва до земель лісу належить земля, вкрита деревами (або еквівалентною кількістю стовбурів) більше ніж на 10% і площею понад 0,5 га [3, с. 40], а статтю 4 Лісового кодексу України визначено, що до лісового фонду України належать лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 гектара. Частина 2 цієї статті містить уточнення, що до лісового фонду України не належать: зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках [5]. Як видно з наведеного, категорії обліку для лісового фонду вибудовані як система земельних ділянок. Усю територію лісового фонду поділяють на лісові та нелісові землі. До лісових належать землі, покриті лісовою рослинністю та не покриті нею, але призначені для її відновлення (вирубки, загиблі деревостої, гар, пустирі, площі, зайняті розсадниками). До нелісових земель належать землі, призначені для ведення лісового господарства (землі, зайняті просіками, дорогами, сільськогосподарськими угіддями тощо), а також інші землі, розташовані в межах лісового фонду (землі, зайняті болотами, камінням, інші незручні для використання землі). У сучасному прочитанні поняття «лісовий фонд» поширюється на землі України, які управляються з метою ведення лісового господарства. Це означає, що до складу лісового фонду входять різні екосистеми суші всіх основних широтних географічних та висотних зон розміщення рослинності: степ, лісостеп, широколистяні ліси тощо. Отже, облікові категорії лісового фонду, як це вимагається на підставі Лісового кодексу України, повинні відображати просторову поширеність рослинності, вод, доріг, землекористування тощо, які історично склалися у результаті людської діяльності та природних процесів у лісових зонах, а не тільки там, де здійснюється повноцінне користування лісом та ведеться лісове господарство [3, с. 40].

Із наведеного випливає: з огляду на правові та економічні відносини поняття лісового фонду [3, с. 40] не є досконалим та зручним для правового обігу [3, с. 40], адже з позиції Лісового кодексу України лісовим фондом є сукупність усіх лісових територій України, які характеризуються відповідним біотопом та біоценозом для лісового покриву Землі або призначені для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів.

Хоч наразі Лісовий кодекс України і містить вказівку на те, що лісовий фонд складається з усіх лісів України як типу природних комплексів (екосистема), однак уточнення, що ними є тільки ті, що мають юридичний статус лісу, немає. А це означає, що необліковані та самосійні ліси не входять до складу лісового фонду України, що є логічним, однак зовсім не припустимим для цивілізованої країни. Сьогодні це значна проблема для України, адже щорічно тисячі гектарів самосійних лісів вирубують, корчують та перетворюють на поля, що тільки погіршує і без того критичний стан довкілля в Україні [23].

Отже, де-юре лісовий фонд України складається з усіх лісових територій України, які характеризуються відповідним біотопом та біоценозом для лісового покриву Землі або призначені для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів, однак де-факто його склад формують як обліковані ліси у вигляді лісових ділянок і земельних лісових ділянок, так і необліковані ліси, зокрема самосійні; як ті, що зазнають різнорідного втручання з боку власників лісів, лісокористувачів та громадян, так і ті, що тривалий час забезпечені від людського впливу.

Висновки. Проведене дослідження репрезентує факт необхідності внесення змін та доповнень до Лісового кодексу України в частині визначення поняття лісового фонду України, а також урегулювання питання про його склад, адже вся лісова територія України (за наявності біотопу та біоценозу, характерних для лісового покриву Землі) повинна мати юридичний статус лісу, оскільки під охороною держави має перебувати вся лісова екосистема України.

Список використаної літератури:

1. Responsible Forestry: Overview. World Wildlife Fund. 2021. URL: <https://www.worldwildlife.org/industries/responsible-forestry>
2. Волков О. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Тернопіль : ТНЕУ, 2020. 264 с.
3. Печуляк В. Лісовий фонд чи лісові землі: проблемні питання понятійного апарату у сфері державного регулювання лісогосподарських відносин. *Фінансове право*. 2012. № 3. С. 38–42.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III у редакції від 27.05.2021. Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України». 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
5. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII у редакції від 27.05.2021. Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України». 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>
6. Сторожук В. Земельне vs лісового права. *WoodBusiness*. 2002. № 4.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. *Урядовий кур'єр*. 2001. № 211.
8. Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький Національний Університет, 2019. 246 с.
9. Мунтян В. *Правова охорона природи УРСР*. Київ : Вища школа, 1982.
10. Свинтух М. Правове регулювання земель лісового фонду. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Том 1. № 1. С. 163–170.
11. Гарварт Г. Проблема визначення поняття «ліс» як об'єкта правового регулювання. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2012. Вип. 173(3). С. 142–148.
12. Морозов Г. К открытию Всероссийского Делегатского Съезда Лесоводовъ. *Лесной журнал*. 1917. Вып. 9–10. С. 611–613.
13. Ткаченко М. *Общее лесоводство*. Москва : Гослесбуиздат, 1955. 370 с.
14. Фурдичко О., Бобко А. Землі лісові як об'єкт праці та екологічних спостережень у лісівництві. *Вісник аграрної науки*. 2013. С. 60–64.
15. Туниця Ю. Лісознавчі витоки еколого-економічного вчення: індуктивний підхід. *Лісівнича академія наук України : Наукові праці*. 2002. Вип. 1. С. 11–21.
16. Мелехов И. Лес как природная система. *Лесной журнал*. 1974. № 3.

17. Шершун С. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2005. 212 с.
18. Нечволод Л. Сучасний словник іншомовних слів: походження слів, розгорнуті пояснення, слова синоніми. Харків : Торсінг Плюс, 2011. 768 с
19. Кусайкіна Н., Цибульник Ю. Сучасний тлумачний словник української мови: 60000 слів; за ред. В. Дубічинського. Харків : ВД «Школа», 2014. 1550 с.
20. Ковальова Т. Великий тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2005. 767 с.
21. Азбука природопользования. Природопользование от А до Я. Наш комментарий. Правовые аспекты охраны природы. Развитие Экологического правотворчества. Человек и природа. 1984. № 2. Москва : Знание, 1984. 96 с.
22. Гарварт Г. Поняття «лісовий фонд» у Лісовому кодексі України та КПАП України. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1(1). С. 65–70.
23. Як зупинити знеліснення України: самосійні та необліковані ліси. Ukraine crisis media center. 2021. URL: <https://uacrisis.org/uk/announce/tema-yak-zupynyty-znelisnennya-ukrayiny-samostijni-ta-neoblikovani-lisy>

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.4.17>

ГОРБУНОВА Я.М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTRUMENTS TO COMBAT DOMESTIC VIOLENCE

У статті актуалізована проблематика домашнього насильства, зростання рівня якого пов'язано нині із застосуванням протиепідемічних заходів. Розглянуто причини домашнього насильства. Обов'язок держави – реагувати на факти домашнього насильства, дбати про його жертв, протидіяти цьому протиправному явищу – пов'язано з конституційними приписами щодо визнання людини, її життя і здоров'я найбільшими цінностями для держави й суспільства. Звернуто увагу на «невидимість» проблеми насильства в сім'ї в Україні стосовно жінок і дітей із огляду на відсутність достовірної та повної статистики. Наведена трирівнева типологізація зобов'язань держави щодо прав людини, яка є прийнятною до проблематики домашнього насильства: зобов'язання «поважати», що вимагає від держави утримання від порушення права; зобов'язання «захистити» – запобігання порушенню права третіми особами; зобов'язання «забезпечувати» – уживання державою заходів для забезпечення того, щоб усі, хто знаходиться в межах її юрисдикції, могли користуватися своїм правом. Відзначено, що, попри законодавче розмежування змісту категорій «запобігання» та «протидія» домашньому насильству, остання певною мірою вбачається досить широкою, з огляду на загальне значення цього терміна, і може поглинати за змістом і категорію запобігання. Протидію домашньому насильству окреслено через поняття «інструменти» як юридично значимі акти зовнішньої дії уповноважених суб'єктів, спрямовані на подолання домашнього насильства. Названо характеристики адміністративно-правових інструментів протидії домашньому насильству, як-то: їх владна природа, односторонній владний

© ГОРБУНОВА Я.М. – аспірантка кафедри адміністративного права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого), суддя (Московський районний суд)