

DOI:

УДК 342.951:630

Владислав Теремецький,

доктор юридичних наук, доцент, професор
кафедри цивільного права і процесу
Західноукраїнського національного
університету

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2667-5167>

ПРОФІЛАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ДЕЛІКТІВ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Досліджено адміністративно-правове забезпечення профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні. Визначено систему комплексних та спеціальних заходів профілактики правопорушень у сфері використання та охорони лісового фонду. Проаналізовано практику розгляду судами справ про відшкодування шкоди заподіяної лісу внаслідок порушення норм лісового законодавства. Виявлено чинники, які сприяють вчиненню правопорушень у цій сфері. Обґрунтовано доцільність розробки і прийняття Закону України «Про лісовий фонд України».

Ключові слова: адміністративний делікт, використання і охорона лісового фонду, заходи профілактики, лісовий фонд, порубка лісу.

Бібл.: 19.

Теремецький В.

Профилактика административных деликтов в сфере использования и охраны лесного фонда Украины

Исследовано административно-правовое обеспечение профилактики административных деликтов в сфере использования и охраны лесного фонда в Украине. Определена система комплексных и специальных мер профилактики правонарушений в сфере использования и охраны лесного фонда. Проанализирована практика рассмотрения судами дел о возмещении вреда причиненного лесу вследствие нарушения норм лесного законодательства. Выявлены факторы, способствующие совершению правонарушений в этой сфере. Обоснована целесообразность разработки и принятия Закона Украины «О лесной фонд Украины».

Ключевые слова: административный деликт, использование и охрана лесного фонда, меры профилактики, лесной фонд, вырубка леса.

Teremetskyi V.

Prevention of Administrative Torts in the Field of Using and Protecting Forestry Fund of Ukraine

The author of the article has studied administrative and legal provision for the prevention of administrative torts in the field of using and protecting forestry fund in Ukraine. The system of complex and special measures of crime prevention in the field of using and protecting forestry fund has been determined. The author has analyzed the practice of court hearings in regard to compensation of damage caused to the forest as a result of violations of the norms of forest legislation. Factors that contribute to the commission of offenses in this area have been identified.

Particular attention has been focused on the insufficient degree of responsibility within administrative proceedings and the need to strengthen penalties in the Articles of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which determine the procedure for bringing to liability for administrative offenses in order to prevent criminal offenses while using forestry fund and causing significant damage to the environment in Ukraine.

The author has substantiated the expediency of the development and adoption of the Law of Ukraine "On the Forestry Fund of Ukraine", which would contain a separate Section on the prevention of offenses in the field of protecting and using forestry fund, which would define the areas of preventive activities and mechanism of applying legislation on state regulation of preventing administrative offenses in the sphere of using and protecting forestry fund of Ukraine.

The author has formulated own definition of the concept of prevention of administrative offenses in the field of using and protecting forestry fund. The author has suggested to divide the measures aimed at identifying and eliminating the causes and conditions that contribute to the commission of illegal actions in this area into administrative (environmental audit, monitoring, scheduled and unscheduled inspections) and organizational (educational and outreach work, effective personnel policy, raids in order to identify and prevent violations of forest legislation). It has

© Владислав Теремецький, 2020

been concluded that the prevention of offenses in the field of using and protecting forestry fund performs protective, preventive and regulatory functions.

Keywords: *administrative tort, use and protection of forestry fund, prevention measures, forestry fund, devastation of forests.*

Постановка проблеми. Сьогодні лісовий фонд України потребує забезпечення його раціонального використання й охорони всіма можливими засобами. Одним із основних завдань держави є вдосконалення заходів щодо охорони лісового фонду, запобігання завданню йому шкоди та вчиненню правопорушень у сфері використання лісових ресурсів. Кількість протиправних діянь у сфері лісових відносин вказує на недостатній рівень адміністративно-правової охорони лісового фонду та неефективність роботи державних органів.

Останнім часом ситуація з лісовим фондом набула загрозливого характеру, адже відсутність законодавчо визначеної системи профілактичної діяльності, порушення правових норм у сфері використання й охорони лісового фонду призводить до знищення та / або деградації лісів. Тому вважаємо за доцільне зупинитися на розкритті змісту та суті профілактики як основного превентивного заходу у вирішенні питання недопущення правопорушень у сфері лісового фонду України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню системи профілактики адміністративних деліктів як важливого напрямку реалізації державної політики та управління лісовим господарством взагалі та у сфері використання й охорони лісового фонду зокрема присвячені роботи багатьох вчених. Зокрема, варто виокремити праці І. Г. Петрової («Адміністративна відповідальність юридичних осіб у сфері охорони та використання природних ресурсів, 2014 р.» [1], С. В. Прудника («Адміністративно-правові засоби забезпечення екологічної безпеки в Україні», 2018 р.) [2], В. І. Теремецького і Г. П. Шуст («Публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів: зарубіжний досвід та українські реалії», 2020 р.) [3], Х. В. Юшкевич («Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України», 2019 р.) [4] та інших науковців. Утім проблемам розкриття змісту і суті профілактики як основного превентивного заходу у вирішенні питання недопущення правопорушень у сфері лісового фонду України у науковій літературі не приділялося належної уваги. З огляду на це вказана проблематика є актуальним напрямом наукового пошуку.

Мета статті – розглянути систему профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду в Україні та визначити перспективи її удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Профілактику правопорушень у сфері використання й охорони лісового фонду варто розглядати через призму діяльності уповноважених посадових осіб, що спрямована на захист від протиправних посягань на об'єкти лісового фонду.

Зважаючи на вказане вагоме значення має закріплення на законодавчому рівні системи профілактичних заходів (комплексних та спеціальних) та стратегії їх впровадження з метою збереження лісової та іншої рослинності.

Зауважимо, що комплексні заходи профілактики збереження лісового фонду України застосовуються на загальнодержавному рівні, спрямовані на виявлення причин і умов вчинення протиправних посягань на об'єкти лісового фонду. Систему спеціальних заходів профілактики у сфері охорони лісового фонду формують заходи індивідуальної профілактики правопорушень, що спрямовані на осіб, які потенційно можуть вчинити протиправне діяння (характеризуються антисоціальним способом життя, раніше притягалися до відповідальності тощо) [5, с. 200].

Комплексні профілактичні заходи збереження лісового фонду України охоплюють: вдосконалення механізмів державного управління у сфері лісового господарства; забезпечення функціонування єдиної державної системи електронного обліку деревини; забезпечення публічності інформації про суб'єктів спеціального лісокористування, зміну цільового призначення земельних ділянок лісового фонду тощо.

Утім особливу увагу варто звернути на питання удосконалення системи заходів профілактики адміністративних правопорушень у сфері використання й охорони лісового фонду України.

Сьогодні існує тенденція щодо збільшення кількості правопорушень у сфері використання лісового фонду в Україні, є чимало випадків знищення і пошкодження лісової та іншої рослинності, лісових пожеж. Так, за 2019 р. в Україні зафіксовано 1261 лісову пожежу, в результаті яких знищено 1065 га лісу, 81% лісових пожеж спричинені порушенням правил поведіння з вогнем [6].

Повноваження державної лісової охорони встановлено ст. ст. 89–92 Лісового кодексу України та Положенням про державну лісову охорону, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів від 16.09.2009

№ 976 [7]. Відповідно до ст. 89 Лісового кодексу України охорону і захист лісів, що належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України (далі – Держлісагентство), здійснюють працівники державної лісової охорони, загальна чисельність яких становить 17 тис. осіб, з них, на рівні лісництв, майже 14 тис. працівників беруть безпосередню участь у щоденній лісоохоронній роботі та здійснюють інші заходи, спрямовані на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів і об'єктів тваринного світу [8, с. 11].

Незважаючи на це, за 2019 р. загальний обсяг незаконних рубок становив 118 тис. куб. м на суму заподіяної шкоди – 814,2 млн грн [8, с. 11].

Про неефективність проведення заходів щодо забезпечення належної охорони лісів свідчить те, що Держлісагентством у 2019 р. під час проведення перевірок у лісах Харківського облуправління виявлено незаконних рубок в обсязі 6446 куб. м на суму заподіяної шкоди 51,7 млн грн, Херсонського – 1333 куб. м на суму 16,9 млн грн, Житомирського – приблизно 1 тис. куб. м на суму більше 5 млн грн [8, с. 11].

Статистичні дані, опубліковані в Публічному звіті Державного агентства лісових ресурсів України за 2019 р. свідчать про зменшення кількості випадків незаконних рубок. Так, у 2017 р. зафіксовано 7052 випадки, у 2018 – 5384 випадки, у 2019 – 4993 випадки [8, с. 14]. Крім того, за перше півріччя 2020 р., порівняно з аналогічним періодом минулого року, незаконні вирубки деревини в Україні зменшилися на 46% [9]. Проте існує тенденція до збільшення обсягу незаконних рубок лісу – зокрема з 26,1 тис. куб. м у 2017 р. до 118 тис. куб. м у 2019 р. Найбільші обсяги незаконних рубок виявлені в лісах обласних управлінь: Херсонському – 60251 куб. м; Харківському – 41055 куб. м; Житомирському – 2962 куб. м [8, с. 14].

В разі виявлення незаконних рубок лісу працівники державної лісової охорони мають право скласти протоколи про адміністративні правопорушення.

Проаналізуємо деякі справи з Єдиного державного реєстру судових рішень.

Так, Косівський районний суд Івано-Франківської області 01.02.2020, розглянувши матеріали, які надійшли від НПП «Гуцульщина» про притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка вчинила правопорушення, що передбачене ст. 91 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (незаконна порубка одного дерева породи ялиця біла діаметром пня 10 см), ухвалив рішення про визнання особи винною та застосував стягнення у вигляді штрафу – 153,00 грн [10].

Суд Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області 27.01.2020, розглянувши матеріали, що надійшли від Державної екологічної інспекції у Вінницькій області, про притягнення до адміністративної відповідальності особи (пенсіонера), що вчинила правопорушення, передбачене ст. 91 КУпАП (незаконна порубка дерев породи Верба, діаметром 60 см (1 шт) та 67 см (1 шт) сухостійні в межах території заказника місцевого значення «Снивода»), ухвалив рішення визнати особу винною у вчиненні правопорушення та застосувати стягнення у вигляді штрафу – 170,00 грн [11].

Зауважимо, що відшкодування збитків, завданих державі внаслідок незаконної порубки лісу, також здійснюється в порядку господарського судочинства за позовом компетентних органів.

Так, у справі № 909/272/20, що розглянута Господарським судом Івано-Франківської області 01.07.2020, Державна екологічна інспекція Карпатського округу звернулася до суду з позовом до Надвірнянського спеціалізованого агролісгоспу ОКП «Івано-Франківськблагроліс» про відшкодування шкоди, заподіяної лісу внаслідок порушення норм лісового законодавства (незаконна порубка лісу) на суму 176 812,33 грн. За результатами розгляду справи суд прийняв рішення про відшкодування шкоди, заподіяної лісу внаслідок порушення норм лісового законодавства, в повному обсязі. Крім того, на підставі матеріалів, надісланих Державною екологічною інспекцією щодо виявленого порушення, Надвірнянським ВП ГУ Національної поліції в Івано-Франківській області 19.09.2019 зареєстроване кримінальне провадження № 12019090200000763 за ч. 1 ст. 191 Кримінального кодексу України (далі – КК України) [12].

Водночас зауважимо, що КК України не містить положень, що встановлюють відповідальність керівника лісового господарства за незаконну (необґрунтовану) порубку дерев у лісах, здійснену за відомо лісовим господарством, що є недоліком правового регулювання.

Отже, в разі заподіяння значної шкоди державі внаслідок незаконної рубки справа передається у правоохоронні органи для подальшого розслідування та відкриття кримінального провадження (співробітники лісової охорони не мають права проводити слідчі дії та відкривати кримінальні справи) [5, с. 202].

Численні справи про відшкодування шкоди, заподіяної лісу внаслідок порушення норм лісового законодавства, які містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень, свідчать про: низький рівень профілактики деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду; технічну оснащеність злочинних груп; низький рівень матеріального забезпечення населення, зокрема вчинення правопорушень особами

пенсійного віку; значну кількість приватних пилорам; відсутність бюджетного фінансування для утримання працівників державної лісової охорони, що спонукає їх до звільнення з роботи за власним бажанням, внаслідок цього значні площі лісів залишаються без нагляду [8, с. 14].

Вбачається, що причини виникнення незаконних рубок потрібно поділити на соціальні (незадовільний рівень заробітної плати, низька зайнятість населення тощо) та економічні (зокрема, заготівля деревини для переробки або комерційного продажу лісопилним об'єктам (пилорамам), що діють за межами чинного законодавства, з метою отримання швидкої вигоди).

Це зумовлює потребу в прийнятті державними органами рішень, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правових норм, що забезпечують охорону лісового фонду, підвищення ефективності практики їх застосування і попередження деліктів, зокрема шляхом удосконалення діяльності правоохоронних, контролюючих органів та громадських об'єднань [5, с. 205].

Аналіз судових рішень дає можливість зробити висновок про недостатність розміру визначених санкцій за вчинення адміністративних правопорушень у сфері використання лісового фонду.

З метою усунення цієї проблеми Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів» № 2708-8 (далі – Закон № 2708-8), згідно з яким збільшено розміри штрафів, передбачені за порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі й вивезення деревини, заготівлі живиці, незаконну порубку, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка, знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень, підросту в лісах (ст. 64, 65, 65-1, 66 КУпАП) [13]. Однак негативний вплив, що заподіюється екологічному становищу держави, й досі значно перевищує негативні наслідки для порушників при сплаті штрафів.

З огляду на це спотреба в посиленні штрафних санкцій статей КУпАП, що визначають порядок притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення.

Деякі кроки на шляху до цього вже здійснено. Так, Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою збереження довкілля щодо посилення відповідальності за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» від 13.04.2020 № 556-IX, яким посилила адміністративну відповідальність. Зокрема, штраф за порушення вимог пожежної безпеки в лісах для громадян тепер становить від дев'яноста до двохсот сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а для посадових осіб – від двохсот сімдесяти до дев'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Для порівняння, санкція ст. 77 КУпАП в попередній редакції передбачала відповідальність для громадян – штраф від п'яти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і для посадових осіб – від п'ятнадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Також посилено відповідальність за знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі [14].

Крім того, враховуючи численні випадки несанкціонованої організації сміттєзвалищ в Україні, доцільно доповнити ст. 73 КУпАП частиною другою, передбачивши відповідальність за створення сміттєзвалищ та розміщення сміття і відходів на звалищах, які вже функціонують, з використанням транспортних засобів незалежно від кількості відходів.

Водночас перелік осіб, уповноважених на складання протоколів за цією статтею фактично обмежено лише працівниками лісового господарства, як і розгляд таких протоколів. Тому необхідно розширити перелік осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 73 КУпАП, шляхом надання права виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад визначати уповноважених на це осіб. Це дасть органам місцевого самоврядування додаткові важелі впливу на стан лісових насаджень на території відповідної громади.

Зауважимо, що Законом № 2708-8 передбачено внесення змін до об'єктивної сторони ст. 201-1 КК України «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України» [13]. Так, зменшено з 1 000 до 18 неоподаткованих мінімумів вартість лісоматеріалів, пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев і необроблених матеріалів, яка вважається переміщенням у великому розмірі. Під переміщенням в особливо великому розмірі тепер вважається переміщення деревини, вартість якої перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян у 36 і більше разів [13].

У ст. 246 КК України «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу» значною шкодою тепер вважається така шкода, яка у 20 і більше разів (раніше – дві тисячі) перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Тяжкими наслідками вважаються такі, які у 60 і більше разів (раніше у п'ять тисяч разів) перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян [13].

Важливе значення має правильна кваліфікація при розмежуванні адміністративного правопорушення та злочину. Неврахування положень лісового законодавства та неправильна оцінка окремих обставин чи ознак злочину призводить до помилок у кваліфікації.

Іноді в процесі кваліфікації правопорушення уповноважені особи не можуть розмежувати ознаки адміністративного правопорушення, такого як незаконна порубка та злочин з ознаками розкрадання.

Крім того, заподіяну шкоду не завжди можна обчислити у грошовому виразі, незважаючи на наявність такс для вимірювання збитків. Реальна суспільна небезпека знищення або пошкодження лісів або інших насаджень набагато вище, ніж, наприклад, суспільна небезпека умисного знищення або пошкодження чужого майна шляхом підпалу.

Зауважимо, що адміністративне і кримінальне законодавство розмежує об'єкти посягання проти власності та проти довкілля. Метою значної частини правопорушень є отримання матеріальної вигоди. Тому значення для кваліфікації та застосування до порушника кримінальної або адміністративної відповідальності має сума збитку. Крім того, важливим завданням органів Національної поліції є встановлення походження зрубаної деревини [5, с. 209].

Чітке розмежування складів адміністративних та кримінальних правопорушень є одним із способів забезпечення превентивної функції відповідальності за вчинене правопорушення.

Водночас, перш ніж перейти до застосування санкцій у межах адміністративного чи кримінального процесу, важливо, щоб органи, які здійснюють адміністративно-правове регулювання, при формуванні політики у сфері використання й охорони лісового фонду враховували всі соціальні, економічні та фізичні умови, а політика передбачала встановлення системи стимулів до користувачів ресурсів та була спрямована на оптимізацію структури управління ресурсами, зокрема в частині профілактики адміністративних деліктів [5, с. 209].

Одним із основних напрямів діяльності лісогосподарських підприємств має бути посилення оперативної роботи щодо охорони лісів відомчих рейдових бригад разом з працівниками правоохоронних та природоохоронних органів. З метою контролю за ефективності проведення рейдів у 2018 році відновлено заходи із встановлення GPS-трекерів на транспортні засоби держлісоохорони з метою відстеження їх пересування [15, с. 26].

Територіальними органами Держлісагентства відповідно до доручення Прем'єр-міністра України О. В. Гончарука від 21.01.2020 № 1419/1/1-20, з метою підвищення ефективності роботи із запобігання та боротьби з незаконними рубками, попередження розкрадання лісопродукції та іншими порушеннями лісового законодавства проведено спільні наради за участю обласних державних адміністрацій, територіальних органів прокуратури, поліції, Служби безпеки України, Державної екологічної інспекції України з метою напрацювання, затвердження та проведення спільних заходів з питань охорони лісів і проведення систематичних перевірок пилорам, інших деревопереробних підприємств на предмет законності придбання деревини. За результатами проведених нарад до проведення спільних рейдів у складі мобільних рейдових груп, створених у підприємствах, що належать до сфери управління Держлісагентства, долучаються працівники поліції [8, с. 14].

Враховуючи зазначене, злагоджена робота всіх державних органів сприяє усуненню негативних наслідків збільшення кількості деліктів у сфері використання лісового фонду.

Однак є випадки, коли працівники державної лісової охорони не виконують належним чином свої посадові обов'язки, а окремі з них сприяють скоєнню незаконних рубок. Наприклад, у 2019 р. Харківське облуправління надало Держлісагентству недостовірні (навмисне приховування) звітні дані щодо обсягів незаконних рубок [8, с. 11].

Зауважимо, що упродовж 2019 р. до дисциплінарної відповідальності притягнуто 717 працівників державної лісової охорони, звільнено із займаних посад 78 осіб, проти 4 осіб розпочаті кримінальні провадження [8, с. 11].

Крім того, на проблеми кадрового забезпечення вказує те, що частина справ про адміністративні правопорушення закриваються судами за відсутністю складу злочину або направляються для належного оформлення. Так, 12.02.2020 Зміївський районний суд Харківської області, розглянувши матеріали справи про адміністративне правопорушення, які надійшли з Національного природного парку «Гомільшанські

ліси» Харківського обласного управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України матеріали справи про притягнення до адміністративної відповідальності особи за ст. 91 КУпАП, повернув їх для належного оформлення. Суд аргументував свою позицію тим, що викладена у протоколі про адміністративне правопорушення об'єктивна сторона правопорушення не відповідає диспозиції ст. 91 КУпАП, адже у протоколі вказано «скоїв незаконний поруб та привласнення вітровальних сухих дерев», між тим незаконна порубка і пошкодження дерев є об'єктивною стороною правопорушення за ст. 65 КУпАП. Водночас докази щодо здійснення особою саме порубки дерев у матеріалах справи відсутні [16].

Для прикладу, 05.06.2020 Ужгородський міськрайонний суд Закарпатської області, розглянувши матеріали справи про адміністративне правопорушення, що надійшли з Ужгородського РВП Ужгородського ВП ГУНП в Закарпатській області про притягнення до адміністративної відповідальності особи за ч. 1 ст. 65 КУпАП, закрити провадження у справі у зв'язку з відсутністю в діях особи складу адміністративного правопорушення. Суд аргументував свою позицію тим, що всупереч вимогам ст. 251 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення та фотознімки до нього не підтверджені жодними фактичними даними, на основі яких у визначеному законом порядку посадова особа встановила наявності адміністративного правопорушення. Крім того, в протоколі не вказано місце вчинення правопорушення, нормативний акт, який було порушено, та нормативний акт, що передбачає відповідальність за таке правопорушення, прізвища, адреси свідків цієї події. Отже, у матеріалах справи відсутні належні та допустимі докази вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 65 КУпАП [17].

На думку О. М. Костенко, виявлення порушень недостатньо, важливими є результати проведених контрольних заходів та виявлення правопорушення, запровадження ефективних механізмів попередження та виявлення вчинюваних правопорушень [18, с. 119].

Н. С. Васильєва зазначає, що під профілактикою адміністративних правопорушень розуміють діяльність органів державної влади, недержавних органів та установ, громадських організацій та громадян, яка полягає в реалізації комплексу заходів з метою виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень [19, с. 64].

Водночас вбачається, що профілактика адміністративних правопорушень у сфері використання й охорони лісового фонду полягає в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, інших юридичних та фізичних осіб та спрямована на виявлення й усунення причин і умов, які сприяють вчиненню неправомірних дій, що посягають на об'єкти лісового фонду, та полягає в реалізації комплексу заходів. Водночас вказані заходи потрібно поділити на адміністративно-правові (екологічний аудит, моніторинг, планові та позапланові перевірки) та організаційні (виховна та роз'яснювальна робота, ефективна кадрова політика, здійснення рейдів з метою виявлення та недопущення порушень лісового законодавства).

Профілактика правопорушень як самостійне правове явище спрямована на захист інтересів держави, однак може бути пов'язана із втручанням у сферу приватних інтересів громадян. Тому доцільно розробити та ухвалити Закон України «Про профілактику правопорушень у сфері охорони і використання лісового фонду», який має визначати напрями профілактичної діяльності, підстави і межі втручання в сферу приватних інтересів громадян, систему заходів державного регулювання профілактики адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду України.

Зауважимо, що норми адміністративної відповідальності відіграють лише допоміжну роль у сфері використання й охорони лісового фонду. Адміністративна відповідальність за посягання на навколишнє природне середовище в правовій доктрині розглядається здебільшого як крайня міра, як інструмент стримування, превенції, оскільки адміністративне право не може бути використане безпосередньо для запобігання екологічного збитку або усунення його наслідків. Встановлення юридичної відповідальності за будь-які суспільно-шкідливі чи суспільно-небезпечні діяння, визнання їх правопорушенням є підтвердження державою факту, що їй не вдалося запобігти таким явищам за допомогою профілактичних (освітніх, виховних, економічних та ін.) заходів [5, с. 211].

Ефективність адміністративно-правового регулювання у сфері лісових відносин визначається виконанням принципів, що забезпечують досягнення стратегічної мети сталого управління лісами, а саме: рівновага екологічних, економічних і соціальних цілей; економічна відповідальність суб'єктів лісових відносин відповідно до наданих їм повноважень і прав; економічна зацікавленість усіх суб'єктів лісових відносин у реалізації стратегії сталого управління лісами [5, с. 211].

Висновки. Зважаючи на сучасну ситуацію, що характеризується значною кількістю правопорушень, надзвичайно важливо, щоб норми адміністративного права, спрямовані на захист лісового фонду,

були чітко сформульовані, відповідали правовим умовам притягнення до відповідальності винних у заподіянні шкоди лісовому фонду, зокрема шляхом порушення встановленого порядку його використання, порядку заготівлі і вивезення деревини, незаконна порубка, пошкодження полезахисних лісових смуг тощо.

Безумовно ефективність застосування заходів адміністративної відповідальності потрібно підвищити заходами організаційно-профілактичного характеру. Йдеться про збільшення чисельності працівників лісових служб, які безпосередньо займаються охороною лісів; залучення до цього процесу громадян шляхом грошового та іншого стимулювання їхньої активності в боротьбі з порушенням законодавства у сфері використання та охорони лісового фонду; налагодження взаємодії між різними громадськими об'єднаннями, які займаються охороною навколишнього природного середовища, яка на сьогодні не функціонує належним чином; збільшення витрат на охорону навколишнього природного середовища, в тому числі лісової та іншої рослинності; створення підрозділів екологічної поліції у складі МВС України.

Водночас профілактика правопорушень у сфері використання й охорони лісового фонду виконує: запобіжно-регулятивну та охоронну функції. Запобіжно-регулятивна функція профілактики забезпечує ефективне правове регулювання, функціонування механізмів захисту суспільних інтересів, зокрема шляхом створення дієвих інституційних структур у цій сфері. Охоронна функція профілактики забезпечує вплив на поведінку суб'єктів суспільно-правових відносин у сфері використання й охорони лісового фонду, що попереджає формування умислу на вчинення суспільно-небезпечних діянь у цій сфері.

На основі аналізу судових рішень з'ясовано, що є необхідність у посиленні відповідальності – підвищенні розміру штрафних санкцій за вчинення адміністративних правопорушень за використання лісового фонду. З метою недопущення вчинення кримінальних правопорушень під час використання лісового фонду і нанесення значної шкоди екологічній ситуації в Україні, запропоновано внести зміни до положень чинного законодавства, зокрема до ст. 77 КУпАП.

Крім того, для підвищення ефективності правового регулювання у сфері використання й охорони лісового фонду та запобігання правопорушень у цій сфері, потребує подальшого вдосконалення система органів виконавчої влади та механізми контролю за їхньою діяльністю. Таке вдосконалення забезпечить якісне управління лісовим фондом, його охорону й захист, соціальну й екологічну безпеку держави та сприятиме реалізації державної політики у сфері лісових відносин.

Список використаних джерел

1. Петрова І. Г. Адміністративна відповідальність юридичних осіб у сфері використання та охорони природних ресурсів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : НУБіП України, 2014. 20 с.
2. Прудник С. В. Адміністративно-правові засоби забезпечення екологічної безпеки в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2018. 16 с.
3. Теремецький В. І., Шуст Г. П. Публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів: зарубіжний досвід та українські реалії. *Право і безпека*. 2020. № 2. С. 69–75.
4. Юшкевич Х. В. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 245 с.
5. Волков О. Є. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль : ТНЕУ, 2020. 264 с.
6. У 2019 році пожежі знищили 1065 гектарів лісів в Україні. Більшість займань сталась із вини людей. URL: <https://expres.online/podrobitsi/u-2019-rotsi-pozhezhi-znishchili-1065-gektariv-lisiv-v-ukraini-bilshist-zayman-stalas-iz-vini-lyudey#:~:text=%D0%9B%D0%B8%D1%88%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%202019%20%D1%80%D1%96%D0%BA%20%D0%B2,%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B7%20%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%B5%D0%BC%20%E2%80%94%2081%25> (дата звернення: 19.09.2020).
7. Про затвердження Положення про державну лісову охорону : постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF> (дата звернення: 12.09.2020).
8. Публічний звіт Державного агентства лісових ресурсів України за 2019 рік. URL: <https://drive.google.com/file/d/1UApjLM9DPt0MugliiTWMBg4IXN8PAv/WZ/view> (дата звернення: 21.09.2020).
9. Незаконні рубки лісу зменшилися майже вдвічі – Держлісагентство. URL: <https://hromadske.ua/posts/nezakonni-rubki-lisu-zmenshilisya-na-46-derzhlisagentstvo> (дата звернення: 19.09.2020).

10. Постанова Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області від 27.01.2020 у справі № 347/2499/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87493486> (дата звернення: 14.09.2020).
11. Постанова Хмельницького міськрайонного суду Вінницької від 27.01.2020 у справі № 149/87/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87183101> (дата звернення: 19.09.2020).
12. Постанова Господарського суду Івано-Франківської області від 01.07.2020 у справі № 909/272/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/90281904> (дата звернення: 19.09.2020).
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів: закон України від 25.04.2019 № 2708-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2708-19> (дата звернення: 19.09.2020).
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою збереження довкілля щодо посилення відповідальності за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу: Закон України від 13.04.2020 № 556-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-20#n7> (дата звернення: 20.09.2020).
15. Публічний звіт державного агентства лісових ресурсів України за 2017 рік. Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування. Офіційне Інтернет представництво. 22.02.2018. URL: <http://komekolog.rada.gov.ua/uploads/documents/35328> (дата звернення: 17.09.2020).
16. Постанова Зміївського районного суду Харківської області від 12.02.2020 у справі № 621/254/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87566330> (дата звернення: 19.09.2020).
17. Постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 05.06.2020 у справі № 308/4662/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89837228> (дата звернення: 22.09.2020).
18. Костенко О. М. Проблемні питання здійснення моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 119–125.
19. Васильєва Н. С. Профілактика адміністративних правопорушень у сільському господарстві: поняття, особливості та види. *Форум права*. 2014. № 2. С. 63–68.

References

1. Petrova, I. G. (2014). *Administratyvna vidpovidalnist yurydychnykh osib u sferi vykorystannia ta okhorony pryrodnykh resursiv [Administrative liability of legal entities in the sphere of nature]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07*. Kyiv: NUBiP Ukrainy [in Ukrainian].
2. Prudnyk, S. V. (2018). *Administratyvno-pravovi zasoby zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky v Ukraini [Administrative and legal means of ensuring environmental safety in Ukraine]: avtoref. dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07*. Kryvyi Rih: DIUI MVS Ukrainy [in Ukrainian].
3. Teremetskyi, V. I. & Shust, H. P. (2020). Publichne upravlinnia u sferi vykorystannia ta okhorony zemelnykh resursiv: zarubizhnyi dosvid ta ukraïnski realii [Public Administration in the Field of Using and Protecting Land Resources: International Experience and Ukrainian Realities]. *Pravo i bezpeka – Law and Security*, 2, 69-75 [in Ukrainian].
4. Yushkevych, Kh. V. (2019). *Administratyvno-pravovi zasady okhorony ta zakhystu lisovoho fondu Ukrainy [Yushkevych K.V. Administrative law principles of protection and defence of forest fund of Ukraine-Qualifying scientific work as a manuscript]: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07*. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
5. Volkov, O. Ye. (2020). *Administratyvno-pravove zabezpechennia vykorystannia u okhorony lisovoho fondu Ukrainy [Administrative and Legal Provision of Using and Protecting the Forestry Fund in Ukraine]: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07*. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].
6. *U 2019 rotsi pozhezhi znyshchily 1065 hektariv lisiv v Ukraini. Bilshist zaiman stalas iz vyny liudei [In 2019, fires destroyed 1,065 hectares of forests in Ukraine. Most of the fires were caused by people]*. URL: <https://expres.online/podrobitsi/u-2019-rotsi-pozhezhi-znishchili-1065-gektariv-lisiv-v-ukraini-bilshist-zayman-stalas-iz-vini-lyudei#:~:text=%D0%9B%D0%B8%D1%88%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%202019%20%D1%80%D1%96%D0%BA%20%D0%B2,%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B7%20%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%B5%D0%BC%20E2%80%94%2081%25> [in Ukrainian].
7. *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro derzhavnu lisovu okhoronu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Regulation on state forest protection: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 16.09.2009 № 976*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF> [in Ukrainian].

8. *Publichnyi zvit Derzhavnoho ahentstva lisovykh resursiv Ukrainy za 2019 rik [Public report of the State Agency of Forest Resources of Ukraine for 2019]*. URL: <https://drive.google.com/file/d/1UApjLM9DPt0MugIiiTWMbg4IXN8PAvWZ/view> [in Ukrainian].
9. *Nezakonni rubky lisu zmenshylysia maizhe vdvichi – Derzhlisahentstvo [Illegal deforestation has almost halved – State Forest Agency]*. URL: <https://hromadske.ua/posts/nezakonni-rubki-lisu-zmenshilisya-na-46-derzhlisagentstvo> [in Ukrainian].
10. *Postanova Khmilnytskoho miskraionnoho sudu Vinnytskoi oblasti vid 27.01.2020 u spravi № 347/2499/19 [Resolution of the Khmilnytsky City District Court of the Vinnytsia Region of 27 January 2020 in the case № 347/2499/19.]*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87493486> [in Ukrainian].
11. *Postanova Khmilnytskoho miskraionnoho sudu Vinnytskoi vid 27.01.2020 u spravi № 149/87/20 [Resolution of the Khmilnytsky City District Court of Vinnytsia of January 27, 2020 in case № 149/87/20.]*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87183101> [in Ukrainian].
12. *Postanova Hospodarskoho sudu Ivano-Frankivskoi oblasti vid 01.07.2020 u spravi № 909/272/20 [Postanova Hospodarskoho sudu Ivano-Frankivskoi oblasti vid 01.07.2020 u spravi № 909/272/20]*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/90281904> [in Ukrainian].
13. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyykh aktiv Ukrainy shchodo zberezhenia ukraïnskykh lisiv: zakon Ukrainy vid 25.04.2019 № 2708-VIII [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Preservation of Ukrainian Forests: Law of Ukraine of April 25, 2019 № 2708-VIII]*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2708-19> [in Ukrainian].
14. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyykh aktiv Ukrainy z metoiu zberezhenia dovkillia shchodo posylennia vidpovidalnosti za dii, spriamovani na zabrudnennia atmosfernoho povitria ta znyshchennia abo poskodzhennia ob'ektiv roslynnoho svitu: zakon Ukrainy vid 13.04.2020 № 556-IX [On amendments to some legislative acts of Ukraine in order to preserve the environment to strengthen the responsibility for actions aimed at air pollution and destruction or damage to flora: the law of Ukraine from 13.04.2020 № 556-IX.]*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-20#n7> [in Ukrainian].
15. *Publichnyi zvit derzhavnoho ahentstva lisovykh resursiv Ukrainy za 2017 rik. Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan ekologichnoi polityky ta pryrodokorystuvannia. Ofitsiine Internet predstavnytstvo [Public report of the State Agency of Forest Resources of Ukraine for 2017. Verkhovna Rada of Ukraine Committee on Environmental Policy and Nature Management. Official Internet representation]*. 22.02.2018. URL: <http://komekolog.rada.gov.ua/uploads/documents/35328> [in Ukrainian].
16. *Postanova Zmiivskoho raionnoho sudu Kharkivskoi oblasti vid 12.02.2020 u spravi № 621/254/20 [Resolution of the Zmiiv District Court of the Kharkiv Region of 12 February 2020 in case № 621/254/20]*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87566330> [in Ukrainian].
17. *Postanova Uzhhorodskoho miskraionnoho sudu Zakarpatskoi oblasti vid 05.06.2020 u spravi № 308/4662/20 [Resolution of the Uzhhorod City District Court of the Zakarpattia Region of 05.06.2020 in the case № 308/4662/20.]*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89837228> [in Ukrainian].
18. Kostenko, O.M. *Problemni pytannia zdiisnennia monitorynhu publichnykh zakupivel Derzhavnoiu audytorskoïu sluzhboïu Ukrainy [Problems of the implementation of monitoring of public procurement by the state audit service of Ukraine]*. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 1*, 119-125 [in Ukrainian].
19. Vasylieva, N. S. (2014). *Profilaktyka administratyvnykh pravoporushen u silskomu hospodarstvi: poniattia, osoblyvosti ta vydy [Prevention of Administrative Offenses in Agriculture: Concepts, Features and views]*. *Forum prava – Forum of Law, 2*, 63-68 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 30.09.2020.