

УДК 355.777:630

**В.П. ПЕЧУЛЯК**, канд. юрид. наук, доц.,  
Національний університет державної податкової  
служби України

## **НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА: АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

*Ключові слова:* державне регулювання, повноваження Президента України, органи загальної компетенції, система суб'єктів державного регулювання відносин у сфері лісового господарства

Ліс є унікальним природним явищем, що нейтралізує в глобальних масштабах негативні впливи людини на навколишнє природне середовище. Лісовою рослинністю – деревами, чагарниками, травами, мохами тощо – вкрито 15,7 % території України [1], і одне з пріоритетних завдань держави полягає у збереженні лісів з метою запобігання забрудненню навколишнього природного середовища.

Ефективне державне регулювання відносин у сфері лісового господарства є запорукою реалізації екологічних функцій лісів, розвитку як деревообробної промисловості, так і забезпечення виходу на ринок низки лісових товарів не деревинного походження (живиці, смол, ефірних масел, технічної та лікарської сировини), збереження і відновлення флори і фауни.

Втім, сьогодні державне регулювання відносин у сфері лісового господарства має ряд недоліків, які обумовлені як системною політичною кризою та очевидним затягуванням адміністративно-правової реформи, так і недостатнім залученням до цього процесу муніципальних структур, громадських організацій та приватного сектора. Однак, тільки рівновага двох чинників – наділення держави та її чиновників достатніми повноваженнями для

ефективного виконання побажань народу і встановлення таких обмежень повноважень, наданих державі, які би не дозволяли її чиновникам перевищувати свої повноваження, перешкоджати здійсненню бажань народу і загрожувати його основним правам [2, с.3], – сприяє утвердженню механізмів правової держави, в якій забезпечені основні функції державного управління, зокрема, у сфері лісового господарства.

Ступінь наукової розробки обраної тематики, характеризується тим, що досліджується не в адміністративно-правовій літературі, а переважно у роботах з проблем права навколишнього природного середовища (Ю.С. Шемшученко, О.С. Колбасов, М.М. Бринчук, В.В. Петров та інші), земельного права (О.Г. Бондар, О.А. Вівчаренко, Л.П. Заславська, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібний та інші), охорони довкілля (С.М. Кравченко, М. Орлов та інші). Окремим аспектам управління у лісовому господарстві присвячені праці вчених-економістів: С.І. Лебедєвич, Г.В. Бондарука, І.Ф. Букші. Звідси, метою даної статті є надання характеристики новітніх тенденцій державного регулювання відносин у сфері лісового господарства України в адміністративно-правовому аспекті.

При первинному встановленні суб'єктів державного регулювання відносин у сфері лісового господарства в Україні є сенс поділити їх на кілька загальних груп, в межах яких уможливиться виявлення їх видових і характерних елементів. Здійснення таксономічного аналізу цих груп передбачає виділення кількох критеріїв класифікації цих суб'єктів. В основу визначення критеріїв класифікації суб'єктів державного регулювання у сфері лісового господарства ми покладемо ознаки поняття «відносини у сфері лісового господарства», оскільки такі відносини можуть об'єктивно виникати лише між цими суб'єктами.

Як справедливо стверджує О.С. Колбасов, характеристика суб'єктів державного регулювання є необхідною, адже без неї не можна собі уявити та зрозуміти всієї складності проблеми побудови та функціонування держав-

ного апарату, що забезпечує оптимальний рівень управління, неможливо говорити про шляхи вдосконалення системи державного регулювання [3, с.213].

До першої групи суб'єктів, вочевидь, відносяться ті, що встановлюють і забезпечують реалізацію державної політики у сфері лісового господарства. В межах цієї групи розглядаються вищі державні органи, компетенція яких у зазначеній сфері визначається Конституцією України. Цю групу становлять Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, оскільки саме їм належить прерогатива визначення державної політики, складовою якої є й лісова політика.

Визначаючи управлінську діяльність, більшість вітчизняних дослідників виходять з того, що вона притаманна органам виконавчої влади. Втім, суб'єктний склад органів, що впливають на формування державної політики, свідчить, що державно-управлінська діяльність пов'язується з реалізацією інтересів індивідів, соціальних груп або спільностей, оскільки держава як соціальне утворення реалізує у демократичних або авторитарних формах притаманні їй функції із впорядкування суспільних відносин в інтересах названих суб'єктів. При цьому останні перебувають у стані соціальної взаємодії, і оскільки інтереси індивідів, соціальних груп і спільностей різноманітні, можна стверджувати, що ця взаємодія носить суперечливий характер. У цьому випадку управління саме й забезпечує вирішення цих суперечностей, урегульовуючи їх стан в системі соціальних відносин, попереджаючи виникнення різноманітних конфліктних ситуацій [4, с.25]. Держава з цією метою здійснює законотворчу і нормотворчу, а також правозастосовчу та правозахисну діяльність.

Відтак, ми доходимо висновку про більш доцільне використання у науковому обігу поняття «державне регулювання відносин у сфері лісового господарства» як діяльності державних та інших спеціально уповноважених органів з організації науково обґрунтованих заходів охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення

лісів на економічно вигідних засадах, а також забезпечення конституційних прав громадян щодо даного виду природних ресурсів).

Державне управління у широкому значенні цього поняття має на увазі організуючу, розпорядчу діяльність держави в цілому, яка здійснюється, згідно ст.6 Конституції України, усіма гілками влади і відповідними органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Державне управління у вузькому, спеціальному (адміністративному) значенні розглядається як діяльність органів виконавчої влади, яка полягає у практичному здійсненні організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій по втіленню в життя вимог законодавства і здійснення, на цій основі, управлінського впливу щодо певних суб'єктів. Саме у цьому розумінні визначення державного управління, а надто й управлінської діяльності беруть за основу вітчизняні дослідники [5, с.7], що суттєво обмежує предмет їх наукових пошуків.

Ми погоджуємось, що у галузі управління (адміністрації) головні прерогативи належать виконавчій владі. Однак, історичний розвиток держав протягом останніх двох століть свідчить, що парламент також має повноваження в адміністрації, адже міністерства та адміністративні посади для осіб, які керують цими міністерствами, створюються законами, і більшість із їхніх обов'язків визначаються законами. Важливим є також бюджет, який парламент використовує для того, щоб контролювати адміністрацію.

Водночас концепція сучасного адміністративного права дає підстави вважати, що парламент виконує адміністративні повноваження й у вузько-управлінському аспекті (більш детально ми наголошували на цьому у попередніх наукових публікаціях [6, 7]).

До другої групи суб'єктів державного регулювання відносин у сфері лісового господарства відносяться органи загальної компетенції, які поряд з управлінням зазначеною сферою здійснюють також управління іншими видами діяльності та галузями народного господарства.

Систему органів загальної компетенції у сферах охорони й ефективного використання лісових ресурсів становлять Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Окремо розглядається питання про віднесення до цих органів Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.

Третю групу суб'єктів становлять основні спеціально уповноважені органи державної влади у цій галузі: Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики України та Державне агентство лісових ресурсів України.

Згідно зі ст.106 Конституції України [8] повноваження Президента України у сфері охорони довкілля та регулювання відносин у сфері лісового господарства реалізуються через його право:

- призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняти повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;

- призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах;

- утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

- скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим;

- підписувати або ветоувати закони, ухвалені парламентом.

Дані аспекти діяльності Президента України сьогодні набули конститутивного значення, оскільки останні зміни у законодавстві України свідчать, що положення про діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які раніше затверджу-

вались Урядом України, нині затверджуються Президентом України. Це свідчить про те, що питання функціонування виконавчих органів влади вирішуються нині не колегіально Урядом (з урахуванням можливих пропозицій та рекомендацій з різних сфер правового виконавчого регулювання), а одноосібно главою держави. Відтак, воля глави держави щодо ухвалення тих чи інших законодавчих актів, призначення високопосадовців, підкріплена розширенням сфери нормоутворення свідчить про авторизацію влади Президента України.

Відповідно до ст.116 Конституції України [8], Кабінет Міністрів України в сферах охорони довкілля й раціонального природокористування забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісових відносин; спрямовує й координує роботу спеціальних органів виконавчої влади щодо організації, охорони, захисту, використання та відтворення лісів; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону центральний орган виконавчої влади і державні комітети.

Водночас у п.2 ст.20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [9] зазначені такі повноваження вищого органу у системі органів виконавчої влади в досліджуваній галузі:

- забезпечення проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

- забезпечення розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм;

- здійснення в межах своїх повноважень державного управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів;

- ухвалення рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища;

- координація діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування,

підприємств, установ та організацій, пов'язаної з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм.

У цілому ж діяльність Кабінету Міністрів України у сфері використання природних ресурсів сьогодні формулюється як спрямовуюча та координаційна. Такого висновку можна дійти, аналізуючи положення про відповідні органи виконавчої влади (про Міністерство аграрної політики, Міністерство екології та природних ресурсів та Державне лісове агентство України), у яких закріпленням правового статусу фіксується їхнє місце у ієрархії органів виконавчої влади.

У повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим в галузях охорони навколишнього природного середовища й раціонального використання природних ресурсів, згідно з Конституцією України, законами України, нормативно-правовими актами Автономної Республіки Крим, входить реалізація природоохоронного та природоресурсного законодавства України і Автономної Республіки Крим; організація розробки екологічних програм; координація діяльності міністерств, відомств, підприємств у досліджуваних сферах тощо.

Статтею 119 Конституції України [8] на органи місцевої державної виконавчої влади – місцеві державні адміністрації покладене здійснення повноважень відповідно до території. Подальший розвиток положення цієї статті отримали в Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Зазначені законодавчі акти дозволяють виділити такі повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів:

- здійснення фінансування заходів, пов'язаних з охороною природи, забезпеченням ефективного використання природних ресурсів;

- розробка та виконання програм щодо раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, які перебувають у державній власності;

- здійснення заходів щодо приватизації земель і їх вилучення для державних потреб;

- розробка та забезпечення виконання місцевих екологічних програм та внесення пропозицій щодо регіональних й державних екологічних програм тощо.

З метою підвищення ефективності здійснення місцевими органами державної виконавчої влади своїх повноважень, Президент України в Указі «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій» від 03.04.2005 р. № 593/2005 [10] постановив Кабінету Міністрів України затвердити на підставі ч.3 ст.5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, за умови включення в їх склад переліку обов'язкових структурних підрозділів.

Варто наголосити, що у даному переліку відсутній обов'язковий структурний підрозділ з питань охорони навколишнього природного середовища й раціонального природокористування.

На виконання Указу Президента України № 593/2005, Кабінет Міністрів України в Постанові «Про структуру місцевих державних адміністрацій» від 11.05.2005 р. № 328 затвердив примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міської, районної, районної у м. Севастополі державних адміністрацій. Пізніше зазначена постанова Уряду втратила чинність, і її замінила Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2007 р. № 996 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» [11]. 18.04.2012 р. остання втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [12].

Вказані нормативні акти об'єднує той факт, у структурі місцевих органів державної

виконавчої влади Уряд передбачив лише один обов'язковий структурний підрозділ у сфері екології, діяльність є управлінською і в антропоохоронній її частині. В свою чергу, природоохоронні та природноресурсові відносини залишилися без спеціальної обов'язкової структурної управлінської одиниці в складі місцевих державних адміністрацій. На нашу думку, такий стан є суттєвою прогалиною у державному управлінні охороною навколишнього природного середовища й раціональним природокористуванням на місцевому рівні.

Враховуючи те, що переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів державних адміністрацій затверджені як рекомендовані, можна дійти висновку, що законодавством дозволено утворення інших структурних одиниць. Саме тому у структурі деяких місцевих органів державної виконавчої влади існують відділи з питань охорони навколишнього природного середовища й раціонального використання природних ресурсів.

Так, у Солом'янському районі м. Києва даний відділ має назву «Відділ охорони довкілля та вторинних ресурсів Солом'янської районної в м. Києві державної адміністрації». Врегулювання питань використання і відтворення земельних ресурсів у цьому районі належить до відання Управління будівництва, архітектури та землекористування Солом'янської районної в м. Києві державної адміністрації.

Водночас у структурі Закарпатської обласної державної адміністрації, фактична лісистість території управління якої сягає 51 %, вже не знаходимо.

Враховуючи викладене, можна дійти висновку, що однією з новітніх тенденцій, яка спостерігається у чинній системі державного регулювання у сфері лісового господарства, є конкуренція між різними установами за поширення їхніх повноважень та впливу на управління лісовими ресурсами. На наш погляд, ці прагнення пов'язані не стільки з отриманням права на відновлення природного ресурсу, а більше із бажанням виконувати деякі з основних управлінсько-регулюючих функцій: розподілу та перерозподілу природних

ресурсів, що перебувають у власності держави, та здійснення контролю та експертизи у підвідомчій сфері, що дозволяє здійснювати владний вплив на лісокористувачів. Вказана конкуренція між державними органами має неоднозначний вплив на ефективність функціонування всієї системи органів державного регулювання у сфері лісового господарства, що в свою чергу потребує більш глибокого та ґрунтовного наукового дослідження.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Статистичні дані [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/world/enp>.
2. Вайз Ч. Розбудова конституційної держави / Вайз Ч. // Розподіл повноважень між гілками влади в умовах суспільно-економічної кризи. – К. : Издательство, 1997. – 192 с.
3. Колбасов О. С. Экология: Политика – право / Колбасов О. С. – М. : Наука, 1976. – 226 с.
4. Социальное управление: Словарь-справочник / под ред. В. И. Добренкова, И. М. Слепенкова. – М. : МГУ, 1994. – 208 с.
5. Школик А. М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. М. Школик ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 19 с.
6. Печуляк В. П. Економіко-правові аспекти державного регулювання відносин у сфері лісового господарства України / Печуляк В. П. // Наукові праці Нац. авіаційного ун-ту. Серія «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2010. – № 3. – С. 74–77.
7. Печуляк В. П. Зарубіжний досвід організації державного управління лісовим господарством та перспективи його використання в Україні / Печуляк В. П. // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 11. – С. 149–154.
8. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст.16.
9. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» : від 07.10.2010 р., № 2591 [Елект-

ронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2591-17>.

10. Указ Президента України «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій» : від 03.04.2005 р., № 593/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 14. – Ст. 707.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» : від 01.08.2007 р., № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2357-35>.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій» : від 18.04.2012 р., № 606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>.

*Печуляк В. П. Новітні тенденції державного регулювання відносин у сфері лісового господарства: адміністративно-правові засади / В. П. Печуляк // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 771–776 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13pvpapz.pdf>*

Надана характеристика новітніх тенденцій державного регулювання відносин у сфері лісового господарства України в адміністративно-правовому аспекті. Виявлені прогалини у державному управлінні охороною навколишнього природного середовища й раціональним природокористуванням на місцевому рівні.

\*\*\*

*Печуляк В.П. Новые тенденции государственного регулирования отношений в сфере лесного хозяйства: административно-правовые принципы*

Представлена характеристика новейших тенденций государственного регулирования отношений в сфере лесного хозяйства Украины в административно-правовом аспекте. Вывявлены пробелы в государственном управлении охраной окружающей природной среды и рациональным природопользованием на местном уровне.

\*\*\*

*Pechulyak V.P. New Trends of State Regulation in the Field of Forestry: Administrative and Legal Principles*

The characteristic of the latest trends in government regulation of relations in the field of forestry in Ukraine in the administrative-legal aspect is made. Gaps in the government environment protection and environmental management at the local level identified.