

*Заверюха М. М.,**аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню ефективності державного управління лісовим господарством для подальшого використання даного поняття у науковій літературі.

Ключові слова: ліс, лісові відносини, лісове господарство, державне управління, використання лісів.

Постановка проблеми. Сучасний етап державного будівництва в Україні характеризується пошуком оптимальної моделі державного управління, яка б, з одного боку, забезпечувала динамічність державного управління, його відповідність розвитку суспільних відносин, а з іншого – була прозорою, ефективною та зручною у користуванні. Пошук такої моделі зумовлює внесення численних змін до чинних організаційних структур державного управління, створення нових та реорганізацію існуючих органів виконавчої влади, налагодження постійного зворотного зв'язку між органами державного управління у відповідній сфері, посилення політичної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади. Зазначені процеси мають місце майже в усіх без винятку сферах державного управління, у тому числі у сфері державного управління лісовим господарством України [1, с. 37].

З огляду на викладене, актуальною проблемою на сучасному етапі розвитку нашої держави є необхідність усвідомлення важливості правового регулювання управління лісовим господарством.

Метою статті є дослідження ефективності державного управління лісовим господарством для подальшого використання даного поняття у науковій літературі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за проблемою. Розробленням теоретичних, практичних та методологічних основ правового регулювання відносин у сфері лісового господарства займалися С. Сторожук, С. Кирилук, Я. Лазаренко, В. Печуляк, Л. Полякова, М. Попков, А. Школик.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ліси займають 15,7% території країни при оптимальній 20% лісистості, що значно менше, ніж лісистість більшості розвинутих країн світу. Нерівномірність розміщення лісів є наслідком різноманітних природних умов, але передусім – впливу господарської діяльності людини, що призвела до знищення лісів. Забезпеченість лісом населення України на людину (0,7 га) – одна із найнижчих у Європі [2, с. 34].

Сьогодні стан лісів (передусім екологічний) можна назвати критичним, що викликано низкою проблем: низьким загальнодержавним економічним станом, загальнодержавною екологічною кризою, нерациональним використанням лісів, недосконалою лісовою охороною, насамперед від пожеж і протиправних порубок, низьким рівнем еколого-правової свідомості населення України, у тому числі посадових осіб, недосконалістю лісоохоронного законодавства тощо. Усунення зазначених недоліків на державному рівні, безумовно, справить позитивний вплив на стан лісів України [3, с. 16].

Забезпечення належної охорони та раціонального використання лісових ресурсів є однією з необхідних і важливих скла-

дових закріпленого у ст. 16 Конституції України [4] обов'язку держави щодо забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України. Вдосконалення правового регулювання лісових відносин – необхідна умова ефективної реалізації цього обов'язку [5, с. 55].

Однак на сьогоднішній день державне управління лісовим господарством має ряд недоліків, обумовлених як системною політичною кризою та очевидним затягуванням адміністративно-правової реформи, так і недостатнім залученням до цього процесу муніципальних структур, громадських організацій та приватного сектору. Тільки рівновага двох чинників – наділення держави та її чиновників достатніми повноваженнями для ефективного виконання побажань народу і, водночас, встановлення таких обмежень повноважень, наданих державі, які не дозволяли б її чиновникам перевищувати свої повноваження, перешкоджати здійсненню бажань народу і загрожувати його основним правам [6, с. 3], – сприятиме ефективній дії механізмів правової держави, в якій забезпечені основні функції державного управління, зокрема, у сфері лісового господарства.

Визначаючи управлінську діяльність, ми виходимо з того, що вона тією чи іншою мірою притаманна всім органам державної влади. Державне управління у широкому значенні цього поняття має на увазі організуючу, розпорядчу діяльність держави в цілому, яка здійснюється, згідно зі ст. 6 Конституції України, всіма гілками влади та їх органами.

Державне управління у вузькому, спеціальному (адміністративному), значенні розглядається як діяльність органів виконавчої влади, яка полягає у практичному здійсненні організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення 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 [7, с. 7], що суттєво обмежує предмет їх наукових пошуків.

Можна погодитися, що у галузі управління 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 обов'язків цих осіб визначаються законами. Важливим є також бюджет, який парламент використовує, щоб контролювати адміністрацію.

Відповідно до ст. 25 Лісового кодексу України (далі – ЛК України) основним завданням державного регулювання та управління у сфері лісових відносин є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів.

Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюється шляхом:

- 1) формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин;
- 2) визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

3) установлення відповідно до закону порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

4) здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів [8].

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. У сфері лісового господарства органи загальної компетенції, поряд з управлінням ним, здійснюють також управління іншими видами діяльності та галузями народного господарства.

Відповідно до ст. 75 Конституції України Верховна Рада України є парламентом, єдиним органом законодавчої влади в Україні. Тому законодавча функція парламенту є основною.

Системний аналіз ст. 85 Конституції України і ст. 26 ЛК України дозволяє дійти висновку, що на український парламент у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів покладаються такі повноваження:

1) визначення засад державної політики у сфері лісових відносин, зокрема внутрішньої й зовнішньої екологічної політики в цілому;

2) затвердження бюджету і визначення обсягів коштів, спрямованих на охорону, раціональне використання та відтворення лісових ресурсів;

3) розробка і прийняття нормативно-правових актів у цій сфері;

4) затвердження загальнодержавних програм;

5) затвердження нормативно-правових актів міжнародного екологічного права тощо.

Згідно зі статтею 85 Конституції України Верховна Рада України може здійснювати й інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання. Це правило стосується і повноважень щодо вирішення інших питань у сфері лісових відносин, – наприклад, згода Верховної Ради України на обов'язковість міжнародних договорів, які регулюють питання охорони, захисту, використання та відтворення лісів та деякі інші.

В ст. 27 ЛК України визначаються повноваження Кабінету Міністрів України у сфері лісових відносин. Так, Уряд України:

1) забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісових відносин;

2) спрямовує та координує діяльність органів виконавчої влади щодо організації охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

3) забезпечує розроблення та виконання загальнодержавних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

4) затверджує державні програми з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

5) передає у власність, надає у постійне користування для нелісогосподарських потреб земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності;

6) приймає рішення про обмеження або тимчасове припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними природоохоронного та лісового законодавства;

7) вирішує інші питання у сфері лісових відносин відповідно до Конституції України та закону.

Відповідно до статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він є відповідальний перед Президентом України і Вер-

ховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

У своїй діяльності Уряд безпосередньо керується також Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року [9]. До його основних завдань ст. 2 зазначеного закону відносить: забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм охорони довкілля; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону.

Відповідно до ст. 28 ЛК України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства:

1) визначає пріоритетні напрями та стратегію розвитку у сфері лісових відносин;

2) забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин;

3) розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

4) забезпечує нормативно-правове регулювання з ведення лісового господарства;

5) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства є Міністерство аграрної політики та продовольства України, положення якого регулюється Указом Президента України «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 23 квітня 2011 року № 500/2011 [10].

Відповідно до ст. 28-1 центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства:

1) вносить пропозиції щодо формування державної політики;

2) здійснює державний контроль за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства;

3) організовує ведення лісовпорядкування, обліку лісів, державного лісового кадастру та моніторингу лісів;

4) організовує ведення лісового господарства і раціональне використання лісових ресурсів тощо.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства є Державне агентство лісових ресурсів України, положення якого визначається Указом Президента «Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» від 13 квітня 2011 року № 458/2011 [11].

Відповідно до ст. 29 ЛК України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин:

1) забезпечує формування державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища;

2) здійснює державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів;

3) координує здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів тощо.

Відповідно до Указу Президента України №452/2011 від 13 квітня 2011 року «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів» [12] Мінприроди України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що

забезпечує формування державної політики у сфері навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин.

Відповідно до ст. 29-1 ЛК України центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин:

1) погоджує матеріали лісовпорядкування;

2) організовує проведення екологічної експертизи щодо впливу промислових та інших об'єктів, хімічних речовин на ліси, затверджує переліки пестицидів, дозволених для застосування в лісах, установлює регламенти їх застосування;

3) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

Відповідно до ст. 29-2 ЛК України центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин:

1) здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

2) розглядає справи про адміністративні правопорушення;

3) обмежує чи зупиняє (тимчасово) в установленому порядку діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо вона здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів;

4) застосовує у випадках, передбачених законом, економічні санкції до підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, громадян за порушення вимог законодавства, подає позови до суду про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення;

5) вирішує інші питання, визначені законом та покладені на нього актами Президента України.

Відповідно до Указу Президента України № 454/2011 від 13 квітня 2011 року «Про Положення про Державну екологічну інспекцію в Україні» [13] Державна екологічна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин.

Крім зазначених органів, державне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюють такі органи як: Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міська, районна рада у сфері лісових відносин; Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у сфері лісових відносин; районні державні адміністрації у сфері лісових відносин, сільські, селищні, міські ради у сфері лісових відносин.

Висновки. На основі вище викладеного, можна дійти висновку, що управління та регулювання використання земель лісгосподарського призначення розуміється як діяльність відповідних представницьких і виконавчих органів в галузі земельних і лісових відносин з метою забезпечення ефективного і раціонального використання земель лісгосподарського призначення всіма суб'єктами господарювання.

В стані динамічного розвитку лісового господарства України, екологічна і економічна ситуація у сфері охорони, захисту, відтворення лісів є складною. Зокрема, існуюча система управління землями лісгосподарського призначення характеризується, по-перше, дублюванням функцій органів управління

різних рівнів, по-друге, розмитістю меж відповідальності між різними державними структурами, по-третє, поєднанням функцій державного управління, охорони, контролю, організації праці та лісокористування. Так, є необхідним перегляд чинних окремих положень лісового законодавства та проведення додаткових досліджень в сфері організаційно-правового забезпечення державного управління лісовим господарством України.

Література:

1. Печуляк В.П. Особливості державного регулювання у сфері лісового господарства на сучасному етапі: порівняльно-правові аспекти / В.П. Печуляк // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 4. – 184 с.
2. Сторожук В., Попков М., Полякова Л., Кирилюк С. Ключі до українського лісового законодавства // Деревообробник. – 2002. – № 10. – 120 с.
3. Лазаренко Я. Становлення законодавчих систем в Україні. Розвиток лісового законодавства України // Право України. – 2003. – № 2. – 155 с.
4. Конституція України : Затверджена Законом України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Печуляк В. Зарубіжний досвід організації державного управління лісовим господарством і перспективи його використання в Україні / Віталій Печуляк // Підприємство, господарство і право : щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2010. – № 12. – 197 с.
6. Вайз Ч. Розбудова конституційної держави / Ч. Вайз // Розподіл повноважень між гілками влади в умовах суспільно-економічної кризи. – К., 1997. – 191 с.
7. Школик А.М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні : автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. / А.М. Школик ; Нац. акад. наук Укр. інстит. держ. і пр. ім. В.М. Корецького. – К., 2000. – 19 с.
8. Лісовий кодекс України : Затверджений Законом України від 21 січня 1994 року. № 3852-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.
10. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23 квітня 2011 року № 500/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 13. – Ст. 662.
11. Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 458/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1264.
12. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.
13. Про Положення про Державну екологічну інспекцію в Україні: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1260.

Заверюха М. М. Организационно-правовое обеспечение государственного управления лесным хозяйством Украины

Аннотация. Статья посвящена исследованию эффективности государственного управления лесным хозяйством для дальнейшего использования данного понятия в научной литературе.

Ключевые слова: лес, лесные отношения, лесное хозяйство, государственное управление, использование лесов.

Zaveriuha M. Organizational and legal support for state forest management of Ukraine

Summary. The article is devoted to the effectiveness of the state forest management for the further use of this concept in the scientific literature.

Key words: forest, forest relationships, forestry, public administration, use of forests.