

УДК 342.9

## **ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ЛІСОВОЇ ОХОРОНИ: СУЧАСНА ПАРАДИГМА**

**О.А. КОЗАЧУК, аспірантка<sup>1</sup>,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*Стаття присвячена дослідженню діяльності органів державного управління, які здійснюють контроль за використанням, відтворенням та охороною лісів України, проведено аналіз окремих дефініцій по темі дослідження.*

***Державне управління, органи управління, система органів лісової охорони, лісова охорон, лісове законодавство, Лісовий кодекс України.***

На сьогоднішній день, лісове господарство рухається по шляху відтворення. Неабиякий вплив на нього має науково-технічний прогрес, який невпинно рухається в перед із створенням і впровадженням нової техніки. Під впливом науково-технічних досягнень змінюється структура лісового господарства, удосконалюються форми і методи лісогосподарських заходів, поліпшується організація виробництва.

Державні органи управління в системі лісової охорони поділяються на органи загальної та спеціальної компетенції. Таке розмежування на законодавчому рівні, є доцільним хоча б тому, що дана схема чітко підкреслює значимість та рівень повноважень органів в цій сфері.

Питання управління в широкому та у вузькому значенні сьогодні є актуальним. З'ясування його суті досліджується науковцями-правниками, на деяких працях пропонуємо зупинитися і розглянути їх більш детально.

Для більш поглибленого дослідження теми слід насамперед з'ясувати окремі його дефініції, такі як «управління» та «державне управління».

Управління – це дії які в своїй сукупності координують та забезпечують узгодженість спільних робіт, мета яких досягнення суспільно важливих цілей та вирішення завдань.

Так, на думку Пирожкової Ю.В, Приймаченка Д.В., Кувакіна С.В., як співавторів розділу навчального посібника [1], державне управління – це вид специфічної діяльності держави, що виявляється у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою їх урегулювання відповідно до державних інтересів.

---

<sup>1</sup> Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

Макаренко А.В. під державним управлінням розглядає владне, здійснюване від імені держави виконання організаційних функцій, що відбувається в масштабах усього суспільства і спрямоване на досягнення певних результатів [2, с. 10].

Натомість С.Т. Гончарук державне управління бачить, як підзаконну, юридично-владну форму державної діяльності виконавчо-розпорядчого, організуючого характеру, здійснювана органами виконавчої влади і спрямована на реалізацію державної політики в окремих галузях і сферах суспільного життя шляхом виконання завдань та функцій держави щодо безпосереднього і безперервного керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом у державі [3, с. 25].

Існує два підходи тлумачення державного управління. Такими є державне управління в широкому розумінні та державне управління у вузькому розумінні. Державне управління у широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямована на і регулювання суспільних відносин [4, с. 49].

Державне управління в широкому значенні охоплює діяльність:

- органів виконавчої влади – за рахунок здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів норм законів;
- органів законодавчої та судової влади – за рахунок законотворчої діяльності та здійснення правосуддя;
- інших державних органів, які не належать до певних гілок влади – прокуратури, Центральної виборчої комісії, Національного банку України;
- недержавних органів (органів місцевого самоврядування, громадських організацій) в ході реалізації ними делегованих державою повноважень.

Державне управління у вузькому розумінні – це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій.

Слід зазначити, що саме вузьке розуміння державного управління є основним, тому що такий підхід дозволяє якісно аналізувати виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади (для яких державне управління є основним напрямом діяльності), а також внутрішню організаційну діяльність у рамках функціонування інших державних органів.

Якісне розуміння сутності державного управління можливе через аналіз основних його рис. Вони являють собою ключові характеристики, знання яких дозволяє чітко розуміти, що та чи інша діяльність насправді є (чи не є) державним управлінням [4, с. 50]. Отже, під державним управлінням слід розуміти сукупність дій органів держи, що носять владний характер, та реалізується через комплекс функцій які виконують

завдання суспільства та держави, шляхом владно-організаційної діяльності у різних процесуальних формах.

**Метою** статті є аналіз системи органів державного управління в галузі охорони лісів, дослідження їх завдань та повноважень.

Сучасна модель державних органів управління в системі лісової охорони створювалася багато віків. Органи управління лісовим господарством створювалися, змінювалися та скасовувалися з кожним новим главою держави. Так, поступово, починаючи з XVIII, органи управління лісами змінювали свої функції та завдання, розширювали повноваження. Також удосконалювалося і законодавство, яким регулювалися лісові відносини та їх органи управління.

Відповідно до ст. 25 діючого сьогодні Лісового кодексу України, до основних завдань 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:

- формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин;
- визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- установлення відповідно до закону порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Якщо взяти до уваги погляди науковців на коло органів, які утворюють систему органів державного управління, то всі твердження можна поділити на дві групи. Одні теоретики висловлюють думку, що державне управління здійснюють лише органи виконавчої влади, тим самим ототожнюючи державне управління і діяльність органів виконавчої влади. Серед них: В.Н. Яковлев [5, с. 61], А.І. Жмотов [6, с. 23], Є.І. Немировський [7, с. 112].

Друга група науковців більш широко розглядає органи державного управління. Так, І.Ф.Панкратов до органів державного управління, крім органів виконавчої влади, відносить і ради всіх рівнів [8, с. 99]. Аналогічно розглядають систему органів державного управління Ю.С. Шемшученко [9, с. 55–60], М.М. Брінчук [10, с. 227–233], В.В. Петров [11, с. 177–178], В.К. Попов [12, с. 47–48].

У ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13] визначено органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, у ст. 6 Закону України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р. [14] встановлено органи державного управління у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу, а у ст. 23 Лісового кодексу України [15] визначено

органи, що здійснюють державне управління в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Аналіз даних нормативно-правових актів свідчить, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13] і Закон України «Про рослинний світ» [14] безпосередньо до органів державного управління, крім органів державної влади, відносять і органи місцевого самоврядування.

Що стосується положень Лісового кодексу України [15], то органи місцевого самоврядування безпосередньо не зазначені, проте встановлено, що державне управління в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів здійснюють також інші органи, відповідно до законодавства України. А відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [16], дані органи наділені владними повноваженнями у сфері охорони лісів. До того ж, ст. 26 Лісового кодексу України [15] зазначає, що державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів поряд із іншими органами здійснюють і органи місцевого самоврядування. А державний контроль у зазначеній сфері є однією із функцій державного управління в галузі охорони лісів. Тому, враховуючи вищесказане, можна відмітити, що органи місцевого самоврядування відносяться до органів державного управління поряд із органами державної влади.

У науковій літературі певна увага приділяється систематизації органів державного управління. На нашу думку, найбільш доцільно підтримати думку, що державне управління у сфері охорони лісів здійснюють органи загальної та спеціальної компетенції. В основу даної систематизації покладено характер компетенції. Проте органи державного управління доцільно також поділяти за рівнем територіального поширення їх повноважень: загальнодержавні та місцеві (територіальні). Поділ органів державного управління заданими критеріями дає можливість більш комплексно розглянути їх діяльність і взаємодію в галузі охорони лісів. При віднесенні тих чи інших органів до системи органів державного управління в галузі охорони лісів необхідно враховувати їх управлінську компетенцію в даній сфері.

Органи державного управління загальної компетенції здійснюють загальне управління охороною лісів поряд із іншими напрямками державного управління. Дані органи вирішують організаційні питання охорони лісів так само, як і питання управління суспільними відносинами в інших галузях життя суспільства, тобто вони виконують функції державного управління охороною лісів поряд із виконанням інших завдань, віднесених до їх компетенції – розвиток економіки, управління соціальною сферою, обороною, культурою тощо. Органами загальної компетенції в галузі охорони лісів є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Спеціальне державне управління в галузі охорони лісів полягає у тому, що управління охороною лісів є однією з головних функцій діяльності відповідного органу. Ними є Міністерство екології та природних ресурсів України, Державний комітет лісового господарства України та їх органи в областях [17, с. 113].

Державний комітет лісового господарства України реалізує державну політику розвитку лісового господарства, здійснює управління лісовим фондом України з метою посилення водоохоронних, захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій лісу та високоефективного використання лісових ресурсів для забезпечення потреб у лісосировинній продукції, а також державний контроль за охороною, захистом використанням лісів [18, с. 360].

Державне управління в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів здійснюють Кабінет Міністрів України, Уряд Республіки Крим, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях, спеціально уповноваженої виконавчої влади та інші органи відповідно до законодавства України.

Спеціально уповноваженими державними органами лісового господарства є Міністерство лісового господарства України та його органи на місцях.

Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів полягає в забезпеченні додержання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами вимог лісового законодавства.

Державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та його органами на місцях, іншими спеціально уповноваженими державними органами, місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого та регіонального сово врядування відповідно до законодавства України.

Громадський контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища. Ліси України підлягають охороні і захисту, що передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на їх збереження від знищення, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб, а також раціональне використання. Забезпечення охорони та захисту лісів покладається на центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Верховну Раду Республіки Крим, місцеві Ради народних депутатів та постійних лісокористувачів відповідно др. Законодавства України [ 19, с. 155].

Охорону і захист лісів на території України здійснюють:

- Лісова охорона спеціально уповноважених державних органів лісового господарства (державна лісова охорона);
- Лісова охорона інших постійних лісокористувачів.

Отже, на сучасному етапі політика держави у сфері лісової охорони залежить не лише від втілення її напрямків у нормативних актах і методах адміністративно-правового регулювання, але й від рівня правосвідомості та екологічної культури суспільства. Тому розвиток демократичної, правової держави в Україні значно залежить від того, наскільки буде організованою система управління у сфері діяльності лісової охорони в інтересах сучасного та наступних поколінь, а також наскільки ефективною та досконалою буде система законів, що забезпечують охорону навколишнього середовища й природних ресурсів.

**Список літератури:**

1. Адміністративне право України : Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
2. Макаренко А.В. Адміністративне право : Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / А.В. Макаренко. – К. : КНЕУ, 2008. – 264с.
3. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник / С.Т. Гончарук. – К., 2004. – 200с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атака. – 2008. – 624 с.
5. Яковлев В.Н. Экологическое право / В.Н. Яковлев / Отв. ред. П.С. Никитюк. – Кишинев : Штиинца, 1988. – 244 с.
6. Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР / А.И. Жмотов / Под ред. В.М. Манохина. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1983. – 128 с.
7. Немировский Е.И. Правовая охрана лесов / Е.И. Немировский. – М. : Россельхозиздат, 1987. – 112 с.
8. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : учебник / Под ред. В.В. Петрова. – М. : Юридическая литература, 1988. – 512 с.
9. Советы народных депутатов и охрана окружающей среды / Ю.С. Шемшученко, Н.Р. Малышева, С.А. Боголюбов и др. / Отв. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1984. – 254 с.
10. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : уч. для высших юрид. уч. заведений / М.М. Бринчук. – М. : Юристь, 1999. – 688 с.
11. Петров В.В. Экологическое право России : учебник для вузов / В.В. Петров. – М : Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.
12. Попов В.К. Екологічне право України : Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / Попов В.К., Гетьман А.П., Разметаев С.В. та ін. / За ред. В.К. Попова та А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2001. – 480 с.
13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
14. Про рослинний світ : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 198.
15. Лісовий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

17. Мельник П.В. Система органів державного управління в галузі охорони лісів Карпатського регіону / П.В. Мельник // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : Збірник наукових статей. – Івано-Франківськ, 2002. – Вип. № 8. – С. 112–115.

18. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : Підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Паращук В. М. та ін.; За ред. Битяка Ю.П. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

19. Кілічава Т.М. Екологічне право : навчальний посібник для дистанційного навчання студентів / Т.М. Кілічава. – 2006. – 303 с.

*Статья посвящена исследованию деятельности органов государственного управления, осуществляющих контроль за использованием, воспроизводством и охраной лесов Украины, проведен анализ отдельных дефиниций по теме исследования.*

***Управление, государственное управление, система органов лесной охраны, лесная охрана.***

*The article investigates the activity of state bodies exercising control over the use, reproduction and protection of forests in Ukraine, the analysis of individual definitions relating to the study.*

***Control, governance, system of forest protection, forest protection.***