

Юшкевич Х. В.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СУБ'ЄКТНА СКЛАДОВА ЛІСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ, УПРАВЛІННЯ, ОХОРОНИ, ЗАХИСТУ, КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ ТА ЗАХИСТОМ ЛІСОВОГО ФОНДУ

SUBJECTIVE COMPONENT OF FOREST LEGAL RELATIONS IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION, MANAGEMENT, SECURITY, PROTECTION, CONTROL OVER THE SECURITY AND PROTECTION OF THE FOREST FUND

У статті аналізується правовий статус різних суб'єктів у сфері лісових правовідносин як наділених, так і не наділених владними повноваженнями. Наводяться міркування щодо можливих класифікацій цих суб'єктів. Особлива увага приділяється суб'єктам, наділеним обов'язками з охорони та захисту лісового фонду, вказується на недоліки нормативного врегулювання у цій сфері та пропонуються можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: органи регулювання лісових правовідносин, органи управління у сфері лісових відносин, органи охорони лісових правовідносин, органи захисту лісових правовідносин, суб'єкти владних повноважень у сфері лісових правовідносин, органи контролю за охороною і захистом лісового фонду.

В статье анализируется правовой статус разных субъектов в сфере лесных правоотношений как наделенных, так и не наделенных властными полномочиями. Приводятся размышления относительно возможных классификаций таких субъектов. Особое внимание уделяется субъектам, наделенным обязанностями по охране и защите лесного фонда, указывается на недостатки нормативного регулирования в этой сфере и предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова: органы регулирования лесных правоотношений, органы управления в сфере лесных правоотношений, органы охраны лесных правоотношений, органы защиты лесных правоотношений, субъекты, наделенные властными полномочиями в сфере лесных правоотношений, органы контроля за охраной и защитой лесного фонда.

The article analyzes the legal status of different parties in the sphere of forest legal relations, both granted and not granted with legal power. Reflections are made on the possible classifications of such parties. Particular attention is paid to the parties with responsibilities for the security and protection of the forest fund, the shortcomings of statutory regulation in this area are pointed out with possible ways to resolve them.

Key words: forest legal relations regulating authorities, forestry relations management authorities, forest legal relations security authorities, forest legal relations protection authorities, parties granted with legal power in the sphere of forest legal relations, controlling authorities for security and protection of the forest fund.

Лісові правовідносини є комплексними у тому сенсі, що їх об'єкт, суб'єкти та зміст мають свій відбиток у різних галузях права, і у тому числі вони пов'язані і з адміністративними правовідносинами. Так, частина суб'єктів лісових правовідносин є загальними, адже входять до системи суб'єктів й інших галузей права. Об'єкт охороняється нормами адміністративного, кримінального, цивільного права, а порушення прав інших суб'єктів, невиконання покладених на особу обов'язків може мати наслідком, зокрема притягнення до адміністративно-правової відповідальності.

Окремим питанням управління, регулювання, охорони та захисту відносин, пов'язаних із лісовим фондом, присвячуються наукові праці науковців, здебільшого фахівців у галузі земельного та аграрного права. Значна кількість наукових праць присвячена питанням відшкодування шкоди, притягнення до різних видів відповідальності, що є наслідком результатів діяльності щодо контролю за охороною та захистом лісового фонду. У цьому контексті слід згадати дисертаційні роботи таких авто-

рів, як М. В. Краснова, Л. П. Решетник, Л. В. Мендик. Безпосередньо зі сферою адміністративного права пов'язані дисертаційні роботи таких авторів, як: Г. А. Гарварт («Організаційно-правові засади державного управління лісовим фондом України», 2014 р.), С. В. Магчук («Адміністративно-правова охорона лісових ресурсів», 2014 р.), Н. В. Марфіна («Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства», 2007 р.), Г. А. Гончаренко («Організаційно-правові засади управління лісовим фондом України», 2015 р.), В. П. Печуляк («Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері лісового господарства», 2013 р.) та інших (наприклад, праці О. Я. Лазора, О. А. Улютіної та інших щодо більш широкої сфери регулювання, управління, охорони – сфери екології, навколишнього природного середовища тощо). Кожна з наведених праць має неабияке значення для цілей нашого дослідження у частині суб'єктної складової регулювання, управління, забезпечення реалізації, охорони, захисту, контролю за охороною та захистом лісового фонду. Натомість комплексні наукові праці з грун-

товним аналізом суб'єктної складової лісових правовідносин у контексті адміністративно-правового регулювання, управління, охорони, захисту, контролю за охороною та захистом відсутні. Ті ж наукові публікації, які стосуються аналізу суб'єктного складу, як правило, більш узагальнені, адже стосуються системи суб'єктів охорони, захисту навколишнього природного середовища, екологічної сфери загалом (наприклад, праці І. Д. Казанчук, А. П. Гетьмана тощо).

Метою цієї статті є дослідження особливостей суб'єктної складової правовідносин у сфері лісового господарства, які пов'язані із галуззю адміністративного права, виявлення недоліків у законодавчому врегулюванні, формулювання пропозицій щодо їх усунення.

У сфері лісових відносин беруть участь чимало різноманітних за правовим статусом учасників, які можуть бути класифіковані за різними критеріями. Так, наприклад, за критерієм «мета наділення повноваженнями та обов'язками у сфері лісового господарства», виходячи з аналізу норм Лісового кодексу України (далі – ЛК України), можна виокремити таких суб'єктів: 1) органи, на які покладено державне регулювання лісових відносин; 2) органи, на які покладено державне управління у сфері лісових відносин; 3) органи та особи, на яких покладено функції та обов'язки з охорони лісів; 4) органи та особи, на яких покладено функції та обов'язки щодо захисту лісів; 5) органи, на які покладено функції контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

За критерієм «наявність владних повноважень», учасники лісових правовідносин можуть бути класифіковані на дві групи, які не можуть існувати одна без одної. З одного боку, враховуючи важливість лісових відносин для держави загалом, вона створює низку органів, завданням яких є: спочатку – нормативне забезпечення, регулювання, згодом – втілення у життя, забезпечення реалізації нормативних положень, далі – охорона і захист відповідних правовідносин, забезпечення контролю за охороною та захистом тощо. З іншого, мають бути суб'єкти, на яких і розраховані запроваджені державою норми, тобто суб'єкти, які і мають додержуватись встановлених приписів, нести адміністративну та іншу відповідальність у разі їх порушення. Отже, йдеться про низку органів публічної влади та їх посадових осіб, які мають відношення до сфери лісових відносин, наділяються відповідними повноваженнями і, зокрема, обов'язками, та про фізичних, юридичних осіб, які можуть реалізовувати надані їм права або мають виконувати покладені на них у сфері лісових правовідносин обов'язки. З цього погляду, перша група суб'єктів «вирішує завдання і виконує функції виконавчої гілки влади, координує розпорядницькі та контрольні-наглядові повноваження» [1, с. 96] у галузі публічного управління лісовою сферою, розглядає справи про адміністративні правопорушення у сфері лісових правовідносин. Ознаками цієї групи суб'єктів у наукових джерелах називають: 1) наді-

лення їх певним обсягом прав і обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, реалізація функцій виконавчої влади; 2) адміністративно-правова дієздатність (як поєднання наявних прав та обов'язків та спроможність нести відповідальність за їх реалізацію) і участь в організації публічного управління; 3) відповідна компетенція; 4) вони є конкретними учасниками відповідних правовідносин у зв'язку з наділенням їх відповідним обов'язком [1, с. 96]. До другої групи суб'єктів ми відносимо фізичних та юридичних осіб. На думку І. Д. Казанчук, перші (громадяни) стають конкретними учасниками адміністративно-правових відносин у певній сфері адміністративно-правового регулювання за власним бажанням [1, с. 96]. Дозволено собі не погодитись із вказаною точкою зору, адже бажання має місце лише щодо реалізації чи нереалізації наданих прав, натомість, коли йдеться про обов'язки, ані фізичні, ані юридичні особи не можуть обирати виконувати їх чи ні.

У доктрині адміністративного права виокремлюють чимало органів публічної влади, інших суб'єктів, на яких покладено виконання тих чи інших функцій у галузі забезпечення безпеки, охорони та захисту навколишнього природного середовища, складовою якого є й ліси (відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон №1264-ХІІ), воно є сукупністю природних і природно-соціальних умов та процесів, природних ресурсів, до яких віднесено і ліс та інша рослинність). Серед суб'єктів, зокрема, називають: 1) державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян [2, с. 127]; 2) органи загальної компетенції та їх спеціалізовані структури; органи спеціальної компетенції; органи єдиної системи запобігання й реагування на надзвичайні екологічні ситуації [1, с. 97]; 3) органи загальнодержавного рівня регулювання природоохоронних відносин (Верховна Рада України (далі – ВРУ), Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) як органи спеціальної компетенції з підпорядкованими їм територіальними підрозділами; органи територіального рівня регулювання (органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації; територіальні спеціально уповноважені органи у відповідній сфері) [3, с. 13-14]; 4) за територіальною належністю в організації системи управління, реалізації відповідної державної політики – адміністративно-територіальні (щодо адміністративно-територіального устрою, де суб'єкти управління представлені інституціями від державного рівня до рівня окремих населених пунктів) органи та галузеві органи) [4] тощо.

Аналіз змісту нормативно-правових актів свідчить про відсутність певного уніфікованого підходу у законодавчих актах до системи органів, пов'язаних з управлінням, охороною, забезпеченням безпеки навколишнього природного середовища взагалі та лісового фонду зокрема (мається на увазі струк-

тура, побудова законодавчих актів). Так, наприклад, Закон №1264-ХІІ перелічує чимало суб'єктів у відповідній сфері, закріплюючи в окремих розділах норми, якими регулюються повноваження відповідних суб'єктів: у Розділі ІІІ – повноваження *рад* (ВРУ, ВР АРК, місцеві); у Розділі ІV – повноваження *органів управління* (КМУ; Рада міністрів АРК (далі – РМ АРК); виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; орган виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища; обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; громадські організації); у Розділі VІІІ – органи, що здійснюють контроль і нагляд у відповідній галузі (ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; громадські інспектори з охорони довкілля). Аналіз норм цього законодавчого акту свідчить про нездану кількість норм, в яких згадується про «ліс» та пов'язані із цим питання, що зрозуміло, адже ліс є лише однією з багатьох складових навколишнього природного середовища. Прикладом таких норм є: 1) п. «е» ч. 1 ст. 18 Закону № 1264-ХІІ, де до повноважень РМ АРК на її території у контексті здійснення управління йдеться про координацію діяльності зі здійснення державного контролю у галузі охорони, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, рослинного та тваринного світу, у сфері лісових відносин, здійснення контролю за додержанням норм, правил та інших нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства; 2) п. «а» ч. 1 ст. 20-2, де до компетенції ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, віднесено організацію і здійснення у межах компетенції державного нагляду (контролю) за додержанням ЦОВВ та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування у частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів; 3) ч. 2 ст. 35, де закріплено, що державному контролю підлягають, зокрема, використання і охорона лісів та іншої рослинності.

Структура цього законодавчого акту, враховуючи його назву («Про охорону...»), дозволяє дійти висновків, що коли йдеться про повноваження тих чи інших органів та посадових осіб, які згадуються у Законі № 1264-ХІІ, мається на увазі, що кожен з цих суб'єктів має відношення до *охорони навколишнього природного середовища* загалом, та, частково, що пов'язано із компетенцією того чи іншого суб'єкта, стосовно лісу. Так, як вже зазначалось, у структурі Закону № 1264-ХІІ є Розділ ІІІ, присвячений повноваженням рад різного рівня. Зрозуміло, що з цього погляду прийняття, наприклад, ВРУ того ж самого ЛК України має відношення до питань охорони лісових відносин у частині встановлення заборон та приписів, встановлення у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) санкцій за скоєння адміністративних правопорушень так само пов'язує цей законодавчий орган із питаннями охорони. Це ж саме стосується й таких повноважень, як визначення основних напрямів державної політики у певній галузі. Підтвердження зазначеного знаходимо і в інших нормах ЛК України. Так, у главі, присвяченій державному регулюванню та управлінню у сфері лісових відносин, у ст. 26 окремо врегульовано повноваження ВРУ у цій сфері, де також йдеться про визначення засад державної політики, прийняття законів з метою врегулювання відповідних відносин, затвердження загальнодержавних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Натомість структура ЛК України щодо закріплення в окремих главах системи суб'єктів, які здійснюють регулювання, управління, охорону, захист, контроль за охороною та захистом, використанням та відтворенням лісів дещо інша. Зокрема, якщо у Законі №1268-ХІІ є окремі розділи для суб'єктів регулювання (наприклад ради, особливе місце серед яких, як законодавчий орган, займає ВРУ), суб'єктів управління, у ЛК України вказані групи суб'єктів, об'єднані в одному розділі. Якщо повноваження громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища не зрозуміло з яких причин розміщено у розділі, присвяченому повноваженням *органів управління*, у ЛК України про громадські природоохоронні організації у сфері лісових відносин йдеться у главі, присвяченій контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Загалом аналіз змісту положень ЛК України дозволяє виокремити органи, які здійснюють:

1) *державне регулювання та управління у сфері лісових відносин* (Глава 3 ЛК України відносить до них: ВРУ (ст. 26), КМУ (ст. 27), ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства (ст. 28), ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (ст. 28-1), ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 29), ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 29-1), ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього при-

родного середовища (ст. 29-2), ВР АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні ради (ст. 30), РМ АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (ст. 31), районні державні адміністрації (ст. 32), сільські, селищні, міські ради (ст. 33) тощо);

2) *охорону і захист лісів* (Глава 16 ЛК України відносить до них: а) власників лісів (ч. 2 ст. 86); б) постійних лісокористувачів (ч. 2 ст. 86). Саме на цьому етапі знаходять свою реалізацію регулюючі норми, які приймаються тими суб'єктами, які є суб'єктами державного управління та регулювання лісових відносин, адже власники та постійні лісокористувачі мають розробляти та проводити комплекс протипожежних та інших заходів щодо збереження, охорони та захисту лісів, перелік та вимоги щодо складання планів яких визначаються ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства та органи місцевого самоврядування. Також безпосереднє відношення до охорони та захисту лісів (а не лише реалізація регулюючої функції) має ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства та органи місцевого самоврядування, адже, відповідно до ч. 5 ст. 86 ЛК України, на них (так само як і на власників лісів і постійних лісокористувачів) покладається забезпечення охорони та захисту лісів. З питаннями охорони та захисту пов'язані і надані у ст. 88 ЛК України повноваження органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо встановлення заборони на користування лісами (відвідування лісів, проведення певних видів робіт на період пожежної небезпеки, проведення заходів боротьби зі шкідниками тощо). Щодо побудови останнього положення у ЛК України, слід зазначити, що узагальнене формулювання «органи виконавчої влади» навряд чи можна визнати вдалим, адже є неконкретним, створює враження, що будь-які органи виконавчої влади, а їх чимало, наділяються такими повноваженнями. Враховуючи, що положення ЛК України розраховані й на пересічних громадян-лісокористувачів, які не завжди є достатньо обізнаними щодо компетенції тих чи інших органів виконавчої влади, подібні формулювання дещо ускладнюють сприйняття змісту відповідних норм); в) державну лісову охорону, яка діє у складі ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, органу виконавчої влади АРК з питань лісового господарства та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління (ст. 89 ЛК України). Слід зазначити, що виходячи зі змісту ст. 90 ЛК України, у цього суб'єкта подвійна місія. З одного боку, він є суб'єктом здійснення контролю за додержанням лісового законодавства, з іншого, – на нього покладається і функції із забезпечення: охорони лісів від пожеж, незаконних рубок; захист від шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу. Виходячи з тих завдань, які на нього покладають норми ЛК України (ст. 90), він є одним із суб'єктів, які наділяються повноваженнями щодо складення протоколів та роз-

гляду справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів (п. 3 ч. 1 ст. 91 ЛК України); г) лісова охорона (інших постійних лісокористувачів і власників лісів (ст. 89 ЛК України) тощо);

3) *контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів* (Глава 17 ЛК України відносить до них: КМУ; ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, органи виконавчої влади АРК з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища, інші органи виконавчої влади у межах їх повноважень. Вказані органи ЛК України відносить до органів державного контролю (ст. 94 ЛК України), виокремлюючи також і громадський контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, який можуть здійснювати громадські інспектори охорони навколишнього природного середовища (ст. 95 ЛК України). Також слід вказати, що у ст. 96 ЛК згадуються й такі суб'єкти, як громадські природоохоронні організації, контрольна функція яких полягає лише у можливості брати участь у розробці певних програм, планів щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів; внесення пропозицій щодо розроблення або внесення змін до відповідних нормативно-правових актів та щодо можливості отримання певної інформації. Вбачається, що навряд чи контроль може полягати у можливості внесення пропозицій чи то розроблення програм і планів. Остання, на наш погляд, пов'язана із *результатами* контролю. Натомість вказана функція є такою важливою, що може бути критерієм класифікації суб'єктів у галузі лісового господарства.

Як вже зазначалось, у ст. 86 ЛК України серед суб'єктів, які здійснюють комплекс заходів з охорони та захисту лісів, виокремлено чотири їх групи, дві з яких наділені відповідними *владними* повноваженнями, дві інші – ні: 1) ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства; 2) органи місцевого самоврядування; 3) власники лісів; 4) постійні лісокористувачі. Аналіз вказаної норми дозволяє зробити висновок, що останні два суб'єкти зобов'язані розробляти та проводити відповідний комплекс заходів, перелік яких, вимоги щодо складання планів їх проведення визначається двома іншими групами відповідних суб'єктів. Крім цього, на ЦОВВ, що забезпечує формування політики у сфері лісового господарства, покладається також визначення зони авіаційної охорони і захисту лісів.

Оскільки ліси України можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, *власниками лісів можуть бути*: 1) держава (в особі КМУ, РМ АРК, місцевих державних адміністрацій); 2) територіальні громади (безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування);

3) громадяни; 4) юридичні особи України (ст. ст. 7, 8, 9, 10 ЛК України).

Постійними лісокористувачами є: 1) спеціалізовані державні лісогосподарські підприємства, інші державні підприємства, установи, організації, в яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи; 2) спеціалізовані комунальні лісогосподарські підприємства, інші комунальні підприємства, установи, організації, в яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи (ст. 17 ЛК України). Слід зазначити, що у ст. 86 ЛК України не йдеться про тимчасових користувачів, хоча серед обов'язків тимчасових лісокористувачів незалежно від умов користування (довгострокове чи короткострокове) у ЛК України закріплено обов'язки вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення лісів, охорони типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу (п. 4 ч. 2 ст. 20; п. 2 ч. 2 ст. 21 ЛК України). Отже, у цій частині зазначених суб'єктів з певною мірою умовності можна визнати суб'єктами захисту лісового фонду.

ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері лісового господарства, є Державне агентство лісових ресурсів (далі – Держлісагентство), що діє на підставі Положення, затвердженого Постановою КМУ від 08.10.2014 р. № 521. Стосовно питань охорони та захисту лісового фонду, забезпечення його безпеки, Держлісагентство має повноваження щодо: 1) внесення пропозицій з питань як загальнодержавних, так і місцевих програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів (п. 2 Розділу 4 Положення); 2) забезпечення функціонування, координації діяльності державної лісової охорони, постійних лісокористувачів, власників лісів; часткове забезпечення реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки тощо (п. 22 Розділу 4 Положення); 3) забезпечення здійснення наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, інших порушень лісового законодавства, захист лісу від шкідників і хвороб та іншого шкідливого впливу на території лісового фонду юридичних осіб, що належать до сфери його управління (п. 23 Розділу 4 Положення); 4) організації виконання протипожежних, лісозахисних, інших лісоохоронних заходів в юридичних особах, що належать до сфери його управління (п. 24 Розділу 4 Положення); 5) вирішення спорів з питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів, що перебувають у державній власності (п. 33 Розділу 4 Положення) тощо. На офіційному сайті Держлісагентства у Розділі «Структура галузі», підрозділі «Територіальні органи» зазначено ряд його територіальних органів, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм; наведено інформацію про юридичні особи, які безпосереднього йому підпорядковані.

Органом, практично вся безпосередня діяльність якого пов'язана з охороною лісів, є державна лісова

охорона, яка діє на підставі ст.ст. 82-92 ЛК України та Положення, затвердженого Постановою КМУ від 16.09.2009 р. № 976. На відміну від Держлісагентства, яке є ЦОВВ, відтак здійснює здебільшого координаційну та регулюючу функцію, державна лісова охорона є правоохоронним органом, і саме на нього покладається основне навантаження щодо охоронних та захисних функцій. Крім державної лісової охорони, яка діє у складі Дежлісагентства, органу виконавчої влади АРК з питань лісового господарства та юридичних осіб, що належать до їх сфери управління, як вбачається зі змісту ст. 89 ЛК України, охорону і захист лісів здійснює також лісова охорона інших постійних лісокористувачів і власників лісів.

Орган, через керівника якого КМУ спрямовує та координує діяльність Дежлісагентства, є Міністерство аграрної політики та продовольства (далі – Мінагрополітики). Згідно із Положенням, затвердженим Постановою КМУ від 25.11.2015 р. № 1119, Мінагрополітики є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує, зокрема, формування та реалізацію державної політики у сфері лісового господарства (абз. 4 п. 1; пп. 2 п. 3 Положення); розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих, інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів (пп. 34 п. 4 Положення).

Іншим ЦОВВ є Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди). Аналіз норм Положення про вказане міністерство, затвердженого Постановою КМУ від 21.01.2015 р. № 32, свідчить, що Мінприроди є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, а стосовно питань, пов'язаних із лісовими відносинами, має повноваження щодо: 1) затвердження нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів, затвердження розрахункових лісосік (пп. 37 п. 4); 2) здійснення погодження ліміту використання лісових ресурсів під час здійснення побічних лісових користувань та лісових ресурсів під час заготівлі другорядних лісових матеріалів (пп. 38 п. 4); 3) затвердження нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів та розрахункових лісосік заготівлі деревини, погодження матеріалів лісовпорядкування (пп. 41 п. 4); 4) здійснення погодження поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок (пп. 42 п. 4); 5) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів (пп. 62 п. 4).

ЦОВВ, діяльність якого має безпосереднє відношення до державного контролю у сфері лісових відносин, є Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція), Положення про яке затверджене Постановою КМУ від 19.04.2017 р. № 275, яке реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природ-

них ресурсів. Щодо питань, пов'язаних із лісовими відносинами, у вказаному Положенні йдеться про: 1) завдання Держекоінспекції, серед яких – державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства щодо охорони, захисту, використання, відтворення лісів (п. 2 Розділу 3); 2) конкретні функції, пов'язані з виконанням цього завдання, і при цьому нагляду (контролю) підлягають, як суб'єкти владних повноважень (зокрема, ЦОВВ та їх територіальні органи, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування), так і суб'єкти, не наділені владними повноваженнями (фізичні та юридичні особи), а стосується він дотримання вказаними суб'єктами вимог законодавства у сферах: екологічної та радіаційної безпеки (у частині здійснення лісомеліоративних заходів); охорони, захисту, використання та відтворення лісів (низка конкретних сфер контролю, вичерпний перелік яких наведено у пп. «г» п. 2 Розділу 4 Положення).

Щодо всіх зазначених вище міністерств та інших ЦОВВ, слід вказати, що на офіційному сайті ВРУ, крім означених вище постанов КМУ, є й чинні за статусом Укази Президента України, якими затверджено Положення про: Мінприроди (від 13.04.2011 р. № 452/2011), Мінагрополітики (від 23.04.2011 р. № 500/2011), Держлісагентство (від 13.04.2011 р. № 458/2011), Держекоінспекцію (від 13.04.2011 р. № 454/2011). Щодо цього «подвійного врегулювання» статусу відповідних суб'єктів учені-юристи неодноразово зазначали на необхідність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» або іншого, спрямованого на врегулювання питань, пов'язаних із набранням чинності, припиненням дії, вирішенням колізій, закріпленням механізму скасування нормативно-правових актів.

Аналіз змісту Закону України від 09.04.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» свідчить, що місцеві державні адміністрації мають: 1) певні контрольні функції щодо використання та охорони лісів на відповідних територіях (п. 3 ч. 1 ст. 16); 2) окремі повноваження в галузі використання та охорони лісів (розробка, забезпечення виконання програм раціонального використання лісів, що перебувають у державній власності, п. 1 ч. 1 ст. 21).

Аналіз змісту Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», свідчить про: 1) наявність у виконавчих органів сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень щодо здійснення контролю за відтворення лісів (пп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону); 2) наділення повноваженнями щодо прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захисності, про поділ лісів за розрядами такс (обласні ради – ч. 3 ст. 43); 3) делегування районними, обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям повноважень зі здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) відповідних земельних ділянок (п. 17 ч. 1 ст. 44); 4) делегування обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям повноважень з підготовки проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, про поділ лісів за розрядами такс (п. 3 ч. 2 ст. 44).

Щодо органів та посадових осіб, до підвідомчості яких віднесено розгляд справ про адміністративні правопорушення, ними є: 1) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (ст. 241 КУпАП – за адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 49, 63, 64, 65, 65-1, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 75, 77). Посадовими особами, які наділяються повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень, є: керівник цього органу, його заступники, головні лісничі, старші інженери та інженери, командири авіаланок, старші льотчики-спостерігачі та льотчики-спостерігачі баз авіаційної охорони лісів, лісничі, помічники лісничих, майстри лісу (ч. 2 ст. ст. 241 КУпАП); 2) Державна екологічна інспекція України (ст. 242-1 КУпАП – за адміністративні правопорушення, передбачені ст. 53 (у частині знищення або пошкодження захисних лісонасаджень), ст.ст. 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77). Посадовими особами, які наділяються повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень, є: Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища, його заступники, старші державні та державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, головні державні інспектори з цих питань АРК, областей, міст Києва і Севастополя, їх заступники, головні державні інспектори з цих питань Чорного і Азовського морів та їх заступники, старші державні інспектори, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій; 3) Органи Національної поліції (ст. 222 КУпАП – за адміністративні правопорушення, передбачені ч. 2 ст. 109 КУпАП (у частині пошкодження захисних лісонасаджень) та ст. 116-2 (у частині порушення порядку влаштування та обладнання запаней і лісових гаваней). Наявність декількох різних суб'єктів, які наділяються повноваженнями щодо розгляду справ та притягнення до адміністративної відповідальності, дає підстави для виокремлення відповідного критерію класифікації суб'єктів владних повноважень у сфері лісових правовідносин. Такі суб'єкти контролю, як громадські інспектори, з'явилися після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо охорони тваринного світу», згодом з'явилися відповідні Положення про цих суб'єктів.

Висновки. Отже, аналіз норм вітчизняного законодавства, пов'язаних із врегулюванням правового статусу, повноважень у сфері лісового господарства відповідних суб'єктів, дозволив виявити окремі недоліки законодавчого формулювання, пов'язані із: 1) нечітким формулюванням окремих норм; 2) наявністю подвійного нормативного врегулювання правового статусу частини відповідних суб'єктів нормативно-правовими актами різної юридичної сили, що є одночасно чинними (необхідність

розроблення механізму скасування раніше прийнятих Указів Президента та залишення чинними лише пізніше прийнятих постанов КМУ, якими затверджено нові Положення про ці ж ЦОВВ); 3) відсутністю уніфікованого підходу законодавця до місця окремих суб'єктів у системі суб'єктів регулювання, управління, охорони, захисту, контролю за охороною та захистом лісового фонду. До суб'єктів у сфері лісових правовідносин, належать: ВРУ (є загальним щодо будь-якої сфери правового регулювання, адже є законодавчим органом, завдяки якому врегульовуються права та обов'язки у сфері лісового господарства, встановлюється адміністративна відповідальність за правопорушення у цій сфері тощо); КМУ (затверджує Положення про конкретні ЦОВВ, повноваження яких мають відношення до сфери лісового господарства, здійснює регулюючу функцію); 3) ЦОВВ, повноваження яких повністю або част-

ково пов'язані із охороною та захистом лісів (Мінагрополітики, Мінприроди, Держлісагентство тощо); 4) підпорядковані цим органам державні підприємства; 5) місцеві органи виконавчої влади (державні адміністрації); 6) органи місцевого самоврядування; 6) державна лісова охорона (правоохоронний орган); 7) лісова охорона власників та постійних лісокористувачів; 8) громадські інспектори. Неузгодженими у різних щодо регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища та лісових відносин нормативно-правових актів є питання щодо місця у системі цих органів громадських організацій, які, в одному випадку (законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища), законодавець «бачить» серед органів управління, а в інших (законодавство у сфері лісових відносин) – серед органів контролю за охороною та захистом, використанням та відтворенням лісів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95-101.
2. Гетьман А. П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 119-128.
3. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 19 с.
4. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... доктора наук з державного управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2004. 36 с. URL: <http://nbuv.gov.ua>.