

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Давид АРУТЮНЯН,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

SUMMARY

The article explored the status and made certain recommendations prospects of development of administrative and legal regulation of state control in the field of the conduct of forestry in Ukraine. Using the method of system analysis analyzed the mechanism of administrative and legal regulation in the field of the conduct of forestry in Ukraine the general and departmental levels. Determination author's purpose, goals, objectives, system of law and place investigational direct control and supervision of the species in the general classification of control in the field of environmental protection. The proposals to improve the regulatory and legal acts on state control in the sphere of protection and use of forests in Ukraine.

Key words: state control, state environmental policy of Ukraine, conduct of forestry, mechanism of administrative regulation.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджений стан та вироблені окремі рекомендації перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання державного контролю у сфері ведення лісового господарства в Україні. Із використанням методу системного аналізу проаналізований механізм адміністративно-правового регулювання у сфері ведення лісового господарства в Україні за загальним та відомчим рівнями. Визначена авторська мета, цілі, завдання, система правових норм, а також місце досліджуваного напряму контрольної-наглядової діяльності в загальній видовій класифікації видів контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища. Надані пропозиції вдосконалення нормативно-правових актів щодо здійснення державного контролю у сфері ведення лісового господарства в Україні.

Ключові слова: державний контроль, державна екологічна політика України, лісове господарство, механізм адміністративно-правового регулювання.

Постановка проблеми. Концепцією адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, в яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання й охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [1]. Також адміністративно-правове регулювання як один із видів правового регулювання має на меті забезпечити належний рівень відносин між окремою особою і державою, її органами, посадовими особами, за яким із максимальною ефективністю були б задоволені права й інтереси окремої особи [2, с. 174–175]. Адміністративно-правове регулювання державного контролю у сфері ведення лісового господарства має свої особливості, що потребують наукового пізнання і практичного удосконалення, наприклад, із погляду забезпечення стійкої рівноваги між інтересами економічного зростання та соціальними потребами людства, з одного боку, й щонайповнішим збереженням природного довкілля для теперішніх та майбутніх поколінь, з іншого [3, с. 3].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Загальнонауковим теоретичним підґрунтям у дослідженні стали наукові праці провідних фахівців у галузі екологічного й адміністративного права: В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, Г.І. Баллок, П.О. Гвоздика, А.П. Гетьмана, І.В. Гиренко, В.А. Зуєва, Р.А. Калюжного, Т.С. Кичилюк, В.К. Колпакова, В.В. Костицького, Н.Р. Кобецької, М.В. Краснові, В.І. Курила, К.А. Рябець, В.П. Непийводи, О.О. Погрібного,

Ю.С. Шемшученка; науково-теоретичні погляди представників радянської школи екологічного права: Г.Ю. Бистрова, С.О. Боголюбова, О.С. Колбасова, В.В. Петрова, М.В. Сторожева, В.М. Яковлева та ін. Разом із цим розвиток контрольної-наглядових відносин у сфері ведення лісового господарства потребує вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання. Викладене зумовлює актуальність даної наукової роботи як для розвитку загальнотеоретичного уявлення про адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування, так і для вирішення конкретних практичних проблем функціонування суб'єктів державного контролю у сфері ведення лісового господарства [4, с. 34–38].

Метою статті є визначення стану системи основних засобів і правового статусу суб'єктів механізму адміністративно-правового регулювання державного контролю у сфері ведення лісового господарства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне право, за визначенням Ю.А. Тихомирова, виконує в процесі пізнання й відбиття соціальної дійсності чотири функції: організацію видозміненого державного управління; адміністративно-правове регулювання; легалізацію статусів суб'єктів і їхніх дій; адміністративний контроль і нагляд [5, с. 7]. За визначенням П.В. Діхтієвського, адміністративно-правове регулювання в основі своїй – це державне регулювання, адже діюче адміністративне право встановлюється або санкціонується державою і є державним регулятором суспільних відносин [2, с. 174].

У науковій літературі встановлена роль держави в правовому регулюванні у сфері лісових відносин. Так, на думку В.П. Непийвода, така роль полягає у виконанні державою різнобічних за своїм призначенням функцій: нормативного забезпечення і контролю, з одного боку, та функцій найбільшого власника лісів, – з іншого; а також домогтися гармонійного розвитку екологічних, економічних та соціальних властивостей лісів. Зокрема, функції реалізації лісового законодавства та контролю за його виконанням, за визначенням В.П. Непийвода полягають у тому, щоб забезпечити дотримання всіма правовласниками лісів, лісокористувачами та іншими суб'єктами, чия діяльність впливає на стан лісів, правових норм та положень лісової політики [3, с. 5–11]. Проте, на наш погляд, зазначений висновок є дещо звуженим. Державна функція реалізації лісового законодавства та контролю повинна за власним змістом і у своїй меті реалізовувати вимоги, насамперед, ст. 3, 16, 19 Конституції України, а саме, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6]. Мета виконання правових норм лісового законодавства та положень лісової політики – це діяльність, що може забезпечувати досягнення зазначеної вище конституційної мети в розвитку відносин.

Використовуючи наявні в науковій літературі теоретичні напрацювання щодо адміністративно-правового регулювання, яке здійснюється на загальному, відомчому, місцевому й локальному рівнях [2, с. 178], використаємо метод системного аналізу для визначення загального та відомчого рівнів адміністративно-правового регулювання у сфері ведення лісового господарства в Україні.

До загального рівня адміністративно-правового регулювання у сфері ведення лісового господарства необхідно віднести норми Конституції України, Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві адміністрації», «Про органи місцевого самоврядування», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ, Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-ХІІ, Земельний кодекс України, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-ІV та інші нормативно-правові акти, що встановлюють загальну законодавчу правову основу застосування конституційних функцій і повноважень суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері ведення лісового господарства в Україні.

Відомче адміністративно-правове регулювання здійснюється в рамках тієї або іншої сфери державного управління, в якій основними засобами виступають відомчі нормативно-правові акти, дія яких поширюється на працівників відповідних відомств [2, с. 178]. До відомчого рівня адміністративно-правового регулювання у сфері ведення лісового господарства можливо віднести, наприклад, норми Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) від 25.11.2015 № 1119; Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди), затвердженого постановою КМ України від 21.01.2015 № 32; Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 № 458/2011; Положення про Державну еколо-

гічну інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 № 454/2011; Положення про державну лісову охорону, затвердженого Постановою КМ України від 16.09.2009 № 976, Критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю), затвержені Постановою КМ України від 19.03.2008 № 212, Такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу, затвержені Постановою КМ України від 23.07.2008 № 665; Порядку проведення перевірок під час здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового законодавства, затвердженого Наказом Державного комітету лісового господарства України від 31.08.2010 № 263, зареєстрованого в Мінюсті України 17.11.2010 за № 1129/18424, та інші нормативно-правові акти. Зазначений рівень можливо ще назвати спеціальним рівнем відносно сфери і предмету даного дослідження.

Державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів закріплено в нормах законодавства як загальне поняття щодо певних видів природних ресурсів. Відповідно до норм ст. 35 Закону № 1264-ХІІ державний контроль здійснюється: 1) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів; 2) виконавчими органами сільських, селищних, міських рад [7]. Нормами Закону № 1264-ХІІ також визначено предмет державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, а саме: 1) використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні; 2) стан навколишнього природного середовища; 3) дотримання заходів біологічної і генетичної (екологічної) безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі (ч. 2 ст. 35 Закону № 1264-ХІІ) [7]. Розділом VIII Закону № 1264-ХІІ також передбачено громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, що здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно з Положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища [7].

У цілому адміністративно-правові засади організації та здійснення державного контролю у сфері ведення лісового господарства встановлені в сукупності норм Конституції України, інших законів, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародно-правовими нормами договорів, а також принципами права, положеннями адміністративної та судової практики [8, с. 108–211].

У вітчизняній юридичній літературі розроблена наукова класифікація спеціальних норм екологічного та адміністративного законодавства, що надає можливість визначити місце і роль державного контролю у сфері ведення лісового господарства в Україні в загальній системі законодавчих норм. Так, А.П. Гетьманом здійснена класифікація наступних видів або напрямів публічно-правового контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища:

1) контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища (розд. VIII Закону України «Про охо-

рону навколишнього природного середовища» № 1264-ХІІ; загальний еколого-правовий напрям);

2) контроль за використанням та охороною земель (гл. 32 Земельного кодексу України, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV; спеціально-земельний напрям);

3) контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (гл. 5 Водного кодексу України; спеціально-водний напрям);

4) контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів (гл. 17 Лісового кодексу України; спеціально-лісовий напрям);

5) державний контроль і нагляд за веденням робіт із геологічного вивчення надр, їх використанням й охороною (розд. VII КУпН; спеціальний контрольно-наглядовий напрям у сфері надрокористування);

6) контроль у галузі охорони використання і відтворення тваринного світу (розд. VI Закон України «Про тваринний світ»; спеціальний контрольно-наглядовий напрям у сфері охорони тваринного світу);

7) контроль у галузі охорони використання і відтворення рослинного світу (розд. VI Закон України «Про рослинний світ»; спеціальний контрольно-наглядовий напрям у сфері охорони рослинного світу);

8) контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду (розд. IX Закону України «Про природно-заповідний фонд»; спеціальний контрольно-наглядовий напрям у сфері охорони природно-заповідного фонду);

9) контроль у галузі охорони атмосферного повітря (розд. V Закону України «Про охорону атмосферного повітря»; спеціальний контрольно-наглядовий напрям у сфері охорони атмосферного повітря);

10) контроль за формуванням, збереженням та використанням екомережі (ст. 23 Закону України про екологічну мережу України) [9, с. 66].

Базовим нормативно-правовим актом у сфері лісових правовідносин є Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-ХІІ (далі – ЛК України). Згідно з нормами ст. 25 ЛК України основним завданням державного регулювання та управління у сфері лісових відносин є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів. Також п. 4 ч. 2 ст. 25 ЛК України здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів є одним із шляхів державного регулювання та управління у сфері лісових відносин [10].

Нормами розділу III ЛК України закріплена складна ієрархічна структура повноважень вищих органів державної влади: за конституційними функціями та компетенцією Верховної Ради України, КМ України, а також подвійна структура повноважень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування і реалізацію державної політики у сферах лісового господарства та охорони навколишнього природного середовища.

Так, у сфері ведення лісового господарства, лісових відносин нормами ст. 28 ЛК України закріплені повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики. Зокрема, такі повноваження покладені на Міністерство аграрної політики (Мінагрополітики), що розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів; забезпечує нормативно-правове регулювання з ведення лісового господарства. Також згідно із нормами Положення про Мінагрополітики цей орган не лише формує, але й реалізує державну політику у сфері ведення лісового господарства. Порівняльний аналіз правових норм Положення про Мінагрополітики

та ст. 28 ЛК України засвідчив, що закріплення в нормах положення терміну «реалізує» (державну політику у сфері ведення лісового господарства) виходить за встановлені законом межі повноважень, передбачені нормами ст. 28 ЛК України і протирічить нормам ст. 19 Конституції України, адже нормами ст. 28 ЛК України повноваження реалізації державної політики у сфері ведення лісового господарства не передбачені.

Нормами ст. 28-1 ЛК України закріплені повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. Зокрема, такі повноваження покладені на Державне агентство лісових ресурсів (Держлісагенство), що здійснює державний контроль за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства; організовує ведення лісовпорядкування, обліку лісів, державного лісового кадастру та моніторингу лісів, вносить пропозиції щодо обмеження або тимчасового припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності в разі порушення ними лісового законодавства тощо [10].

У сфері охорони навколишнього природного середовища нормами ст. 29 ЛК України, а також ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплені повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та у сфері лісових відносин. Зокрема, Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінекології) та Державна екологічна інспекція України, що входить до системи органів виконавчої влади, створені для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів. Держекоінспекція у сфері ведення лісового господарства здійснює свою діяльність на основі норм Конституції України та подвійної сукупності повноважень, передбачених нормами ст. 29-2 ст. ЛК України, 20-2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 № 454/2011, та інших нормативно-правових актів.

Висновки. Нормами ЛК України та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплена складна ієрархічна структура повноважень вищих органів державної влади: за конституційними функціями та компетенцією Верховної Ради України, КМ України та подвійна структура повноважень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування і реалізацію державної політики у сферах як лісового господарства, так і охорони навколишнього природного середовища.

Державний контроль за охороною і використанням лісів за предметом адміністративно-правового регулювання, згідно із нормами екологічного законодавства, є напрямом або сферою у десяти основних видах публічно-правового контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У сфері лісових відносин та відповідно до змісту норм лісового законодавства цілі державного контролю за охороною і використанням лісів повинні узгоджуватись, по-перше, із загальною метою, закріпленою в нормах Конституції України, по-друге, – з правовими, соціальними, економічними, оздоровчими та іншими цілями державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, а також щодо забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів.

У наявних вітчизняних наукових джерелах спеціальних досліджень щодо проблем контролю та згідно з нормами екологічного законодавства на загальному рівні адміністративно-правового регулювання у сфері ведення лісового господарства встановлено загальне завдання державного контролю, що полягає в забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами. Разом із цим, на нашу думку, правозастосування функцій і компетенції державного контролю в будь-якій сфері соціальної діяльності повинне бути спрямоване на досягнення мети і цілей державного управління, публічного соціального управління і його адміністративно-правового забезпечення в цілому. Це, насамперед, цілі права як соціальної цінності в розвитку людини. Ураховуючи те, що закон є однією з публічно-правових гарантій у діяльності органів влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а законність у діяльності органів виконавчої влади і державного управління є одним із фундаментальних принципів діяльності цих органів у досягненні цілей соціально-економічного розвитку людини, суспільства, держави, то завданням адміністративно-правового регулювання державного контролю у сфері ведення лісового господарства можливо сформулювати як забезпечення реалізації публічно-правових гарантій 1) прав власності на ліси та 2) прав лісокористування з метою сталого людського розвитку.

Для перспектив розвитку адміністративно-правовому регулюванню за призначенням у сфері лісових відносин належить виконати різні функції, зокрема, що пов'язані із забезпеченням реалізації публічно-правових гарантій прав власності та прав користування на ліси, відносин формування і реалізації державної політики у сферах лісового господарства та охорони навколишнього природного середовища.

Державна функція реалізації лісового законодавства та контролю повинна за власним змістом і у своїй меті реалізовувати вимоги, насамперед, ст. 3, 16, 19 Конституції України, а саме: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Мета виконання правових норм лісового законодавства та положень лісової політики – це діяльність, що може забезпечувати лише певні можливості досягнення конституційно-правової мети в розвитку відносин.

Із точки зору юридико-технічного аспекту необхідно вирішити проблему легітимності нормативно-правових актів та виправити порушення законодавчого порядку затвердження положень про центральні органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного контролю у сфері ведення лісового господарства шляхом їх перезатвердження

КМ України. Зокрема, Положення про Державне агентство лісових ресурсів України та про Державну екологічну інспекцію України, затвержені Указом Президента України, що не відповідає ст. 5 та ч. 3 ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», оскільки згідно із зазначеними нормами міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються КМ України за поданням Прем'єр-міністра України, а також Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує лише КМ України.

Також зміст закріплених у нормах ст. 29 ЛК України повноважень щодо координації здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів має дублювання із змістом повноважень Держлісагенства щодо координації діяльності лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів передбаченими нормами ст. 28-1 ЛК України.

Список використаної літератури:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України: від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.
2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : [монографія] / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – Д. : Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
3. Непийвода В.П. Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / В.П. Непийвода. – К., 2006. – 20 с.
4. Андрейцев В.І. Екологічне право та проблеми екологічної безпеки / В.І. Андрейцев // Радянське право. – 1990. – № 4. – С. 34–38.
5. Тихомиров Ю.А. Административное право на рубеже столетий / Ю.А. Тихомиров // Административное право: теория и практика. – М., 2002. – С. 7.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к / 96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page480#n480>.
8. Гвоздик П.О. Джерела екологічного права України / П.О. Гвоздик ; за редакцією Н.Р. Малишевої. – К. : Алерта, 2012. – 304 с.
9. Екологічне право / за ред.. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – 432 с.
10. Лісовий кодекс України: Закон України від 21.01.1994 № 3852-ХІІ [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.