

ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ЛІСОВІЙ СФЕРІ

Суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери наділені рядом особливостей, які характеризують їх.

Суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери наділені наступними особливостями: 1) є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, які виконують визначені законом завдання та функції в лісовій сфері; 2) предметом діяльності є охорона та забезпечення раціонального використання та відтворення лісів; 3) виконують публічно-владні управлінські функції, при цьому, вони можуть бути реалізовані в межах як власних, так і делегованих повноважень; 4) мають право застосування заходів адміністративного примусу; 5) використовують сервісні та управлінські засоби публічного адміністрування; 6) видають юридичні акти та вчиняють дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу; 7) наділені адміністративною правосуб'єктністю; 8) мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення в сфері лісового господарства.

Застосування заходів адміністративного примусу в діяльності суб'єктів публічної адміністрації в лісовій сфері означає наступне: 1) наявність законодавчо визначених прав суб'єкта публічної адміністрації застосувати імперативні інструменти для забезпечення режиму законності; 2) видавати адміністративні акти індивідуальної дії; 3) здійснювати необхідні заходи для попередження та припинення порушень норм лісового законодавства; 4) накладення адміністративних стягнень; 5) компетентні суб'єкти публічної адміністрації застосовують заходи адміністративного примусу в позасудовому порядку; 6) особливості адміністративного провадження по притягненню суб'єкта до адміністративної відповідальності урегульовано Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Поряд з тим, відзначимо, що суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери мають право застосовувати не лише заходи адміністративного примусу в межах управлінських функцій, але й виконувати сервісні функції, тобто здійснювати дозвільну, реєстраційну, сервісну діяльність, наприклад, видача спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів.

Ключові слова: лісові ресурси, публічне адміністрування, лісова сфера, владно-управлінські функції, повноваження та компетенція.

На законодавчому рівні поняття «суб'єкт владних повноважень» визначено в ст.4 Кодексу адміністративного судочинства України. Де визначено, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [1, ст.4].

О.П. Рябченко під суб'єктом владних повноважень пропонує вважати не

тільки орган виконавчої влади, а й інший суб'єкт – орган державної влади, місцевого самоврядування, його посадову чи службову особу при здійсненні владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Зміст терміна "владні повноваження" у теорії адміністративного права пояснений у положенні, яке розкриває одну із сутнісних ознак виконавчої влади. Владність повноважень виявляється в можливостях впливати на поведінку й діяльність людей, інших суб'єктів, підкоряти їх своїй волі [2]. Дійсно, якщо проаналізувати повноваження та

компетенцію органів місцевого самоврядування, то варто відзначити, що даний суб'єкт наділений досить широким колом делегованих повноважень, що стосуються відтворення лісів, контролю та нагляду за об'єктами лісової сфери, захист прав лісокористувачів тощо.

Суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери виконують законодавчо визначені завдання та функції через покладені на них повноваження. Повноваження професор Б.М. Лазарев визначає як комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій [3, с.102]. Як комплекс прав і обов'язків розглядають державно-владні повноваження й автори підручника «Адміністративне право України, академічний курс» [4, с.265]. Такої ж думки дотримується Є. Кулакова, яка вважає, що владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю відносно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень [5, с.12].

Повноваження виокремлених нами вище суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери визначені в ст.ст. 26-33 Розділу 3 Глави 3 Лісового кодексу України, а також в розділах 5, 6 Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля.

Наступною особливістю суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери є право застосування заходів адміністративного примусу.

На думку В. К. Колпакова, під адміністративним примусом треба розуміти владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках, застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень [13, с. 194; 6].

Ю. С. Рябов адміністративний примус

визначає як певні заходи, не окреслюючи ні їх види, ні призначення, наголошуючи при цьому тільки на позасудовому характері їх застосування [7, с. 9].

А.Т. Комзюк під адміністративним примусом пропонує розуміти застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення [8, с. 45; 6].

На думку В. М. Столбового, адміністративний примус, який застосовує публічна адміністрація для регулювання зовнішніх міграційних процесів, – це владна діяльність публічної адміністрації щодо суб'єктів міграційних процесів з метою урегулювання їх відповідно до публічних інтересів, шляхом попередження і припинення правопорушень та покарання за їх вчинення [9, с.83].

Так, наприклад, Кабінет Міністрів України у сфері лісових відносин приймає рішення про обмеження або тимчасове припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними природоохоронного та лісового законодавства; Державне агентство лісових ресурсів України вносить пропозиції щодо обмеження або тимчасового припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності у разі порушення ними лісового законодавства; Державна екологічна інспекція України розглядає справи про адміністративні правопорушення; 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 тощо.

Наступною особливістю суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери є те, що вони видають юридичні акти та

вчиняти дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу.

В підручнику «Курс адміністративного права» (за ред. О.В.Кузьменко, 2018) відзначено, що встановлення норм права як форма публічного адміністрування - це зовнішній прояв діяльності публічної адміністрації, що полягає у формуванні правових норм, їх зміні, скасуванні, заміні, тобто підготовці і виданні правових адміністративних актів, що тягнуть за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин [10, с.223]. Основним призначенням цієї форми публічного адміністрування є виконання положень Конституції України, законів, а також інших нормативно-правових актів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру.

Видання нормативних актів є особливою формою діяльності публічної адміністрації, яка передбачає дії щодо встановлення певних правил у сфері публічного адміністрування. Ця форма діяльності пов'язана з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування. Вона спрямована на створення та вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, що регулюють суспільні відносини в сфері публічного адміністрування. Загалом, нормативний акт — це акт правотворчості, що виходить від компетентного суб'єкта публічної адміністрації та містить норми права. Нормативний акт діє безперервно, призначений для регулювання невизначеного числа одноманітних і повторюваних адміністративно-правових відносин і обов'язковий для виконання невизначеним колом осіб. Цим нормативний акт відрізняється від індивідуальних актів, які застосовують норму адміністративного права в конкретній ситуації до конкретної особи, та актів тлумачення, що роз'яснюють існуючі норми права [10, с.223].

Конституція та чинне законодавство України є правовою основою для видання нормативно-правових актів. Так, основною формою діяльності Верховної Ради України є прийняття законів (п. 3 ст. 85 Конституції України). Пункт 31 ч. 3 ст. 106 Конституції передбачає, що Президент України на основі та на виконання Кон-

ституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117). Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень (ст. 143) приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144) [10, с.223].

Верховна Рада України є головним суб'єктом, який видає закони України, якими урегульовано відносини в лісовій сфері. Зокрема, Лісовий кодекс України, закони України «Про оцінку впливу на довкілля», «Про природно-заповідний фонд України», «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про землеустрій», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» тощо.

Кабінет Міністрів України приймає постанови та розпорядження, якими урегульовано відносини в лісовій сфері, зокрема: «Про затвердження Порядку проведення національної інвентаризації лісів та внесення зміни у додаток до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»; «Про вилучення та надання земельної ділянки у постійне користування із зміною цільового призначення»; «Про затвердження Правил утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення»; «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді, створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг» тощо.

На рівні центральних органів виконавчої влади такими актами є акти Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України: «Про затвердження Регламенту подання інформації про про-

ведення рубок деревини у лісах»; «Про затвердження Правил використання корисних властивостей лісів»; «Про затвердження Примірного договору довгострокового тимчасового користування лісами»; «Про затвердження розрахункових лісосік для постійних лісокористувачів Житомирської, Закарпатської та Тернопільської областей» та ін. А також акти Державного агентства лісових ресурсів України: «Про затвердження Інструкції про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів»; «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення»; «Про затвердження Інструкції з проектування, технічного приймання, обліку та оцінки якості лісокультурних об'єктів»; «Про затвердження віків стиглості похідних ялинових деревостанів»; «Про затвердження Правил рубок головного користування»; «Про затвердження Положення про лісові пожежні станції»; «Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України» та ін.

Місцеві органи публічної адміністрації приймають рішення, якими затверджують правила та обсяги виділення лісової ділянки у довгострокове тимчасове користування суб'єкту господарювання; виділення лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами та ін.

Наступною ознакою суб'єктів публічного адміністрування лісового господарства є наявність адміністративної правосуб'єктності, тобто наявності прав, обов'язків та юридичної відповідальності даних органів.

Адміністративна правосуб'єктність при цьому розуміється як здатність бути носієм прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування, виникає в громадян з моменту народження, припиняється з їхньою смертю (для фізичних осіб або ж інколи використовується термін «приватних» осіб). Адміністративна дієздатність розуміється як здатність своїми діями здійснювати надані права, виконувати покладені обов'язки й нести юридичну відповідальність за свою поведінку, набу-

вається вона фізичними особами з досягнення певного віку. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб виникає і втрачається одночасно [11, с. 36].

Отже, адміністративна правосуб'єктність тісно пов'язана з із суб'єктивними правами й обов'язками особи. При цьому адміністративно-правовий статус указаних суб'єктів є різним, що виражається в їх адміністративно-правовому статусі.

На нашу думку, визначаючи адміністративно-правовий статус суб'єкта публічної адміністрації є недостатнім стверджувати лише про його права та обов'язки. Варто також зосереджувати увагу на його завданнях, організаційній структурі, функціях, повноваженнях, компетенції, а також юридичній відповідальності.

Суб'єкти публічного адміністрування лісовою сферою мають різний адміністративно-правовий статус, адже належать до різних рівнів органів публічної адміністрації: Верховна Рада України, Президент України, центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), місцеві державні адміністрації різних рівнів та органи місцевого самоврядування.

Наступною ознакою суб'єктів публічного адміністрування лісового господарства є наявність публічного інтересу.

Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко відзначають, що публічні інтереси поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства (наприклад, інтерес дихати чистим повітрям) [12, с. 36].

На нашу думку, суб'єкти публічної адміністрації в лісовій сфері діють виключно в цілях публічного інтересу, що зумовлено наступним: - ліс як природний ресурс є об'єктом права власності Українського народу; - є національним багатством; - виконують водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції, тобто потреба в лісових ресурсах є загальнодержавною, а якісні та кількісні показники лісового фонду України прямим чином впливають на стан здоров'я нації; - є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових

ресурсах; - суспільні потреби лісів зумовлені їх корисними властивостями: здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища та очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо).

Наступною особливістю є те, що окремі суб'єкти публічної адміністрації в лісовій сфері наділені правом притягати до адміністративної відповідальності. Наприклад, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено настання адміністративної відповідальності за вчинення наступних правопорушень: - порушення права державної власності на ліси (ст. 49); - порушення правил використання земель (ст.53); - незаконне використання земель державного лісового фонду (ст.63); - порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці (ст.64); - знищення або пошкодження полежахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (ст.65-1); - знищення або пошкодження підросту в лісах (ст.66); - здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67); - порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини, вимог з охорони пралісів, квазіпралісів та природних лісів (ст.68); - пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст.69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст.70); - введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст.71); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст.72); засмічення лісів відходами (ст.73); знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст.74); знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст.75); зни-

щення корисної для лісу фауни (ст.76); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст.77).

В той же час, суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності та розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень уповноважені центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (Державне агентство лісових ресурсів 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 (Державна екологічна інспекція України та її територіальні та міжрегіональні територіальні органи); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворювати адміністративні комісії.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України, 2005. № 35-36, № 37. Ст.446.
2. Рябченко О.П. До питання про необхідність уточнення терміна "суб'єкт владних повноважень". *Актуальні проблеми застосування цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 25-26 січня 2007 р.). За заг. ред. проф. В.В. Комарова. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. 300 с. С.244-246. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/276/1/21.html#%D0%A0%D1%8F%D0%B1%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE>
3. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1971. 280 с.
4. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1: Загальна частина / редкол. В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004–2005. 2004. 584 с.

5. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості. Підприємство, господарство і право. 2006. № 3. С. 10–15.
6. Ігнатов С. Конспект лекцій з дисципліни «Правові підстави затримання» (первинна професійна підготовка). Дніпро. 2019.
7. Рябов Ю.С. Адміністративно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. Пермь: Кн. изд-во, 1974. 82 с.
8. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Х.: Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
9. Столбовий В.М. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами: дис. ... на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук з спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К. : Київський національний університет внутрішніх справ, 2007. 216 с.
10. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
11. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. 2 видання, змінене й доповнене. Київ: Істина, 2012. 528 с.
12. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право [Текст]: Навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. За заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
13. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

Sotskyi A. Peculiarities of subjects of public administration in the forest sphere

The subjects of public administration of the forest sphere are endowed with a number of features that characterize them.

The subjects of public administration of the forest sphere are endowed with the following features: 1) there are state authorities, local self-government bodies, their officials and officials who perform the tasks and functions in the forest sphere determined by law; 2) the subject of activity is the protection and provision of rational use and reproduction of forests; 3) perform public authority management functions, and they can be implemented within both their own and delegated powers; 4) have the right to apply measures of administrative coercion; 5) use service and management tools of public administration; 6) issue legal acts and take actions aimed at ensuring the realization of the public interest; 7) endowed with administrative legal personality; 8) have the right to consider cases of administrative offenses in the field of forestry.

The application of measures of administrative coercion in the activities of public administration entities in the forest sector means the following: 1) the existence of legally defined rights of the public administration entity to apply mandatory tools to ensure the rule of law; 2) issue administrative acts of individual action; 3) take the necessary measures to prevent and stop violations of forest legislation; 4) imposition of administrative penalties; 5) competent subjects of public administration apply measures of administrative coercion out of court; 6) features of administrative proceedings to bring the subject to administrative responsibility are regulated by the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

At the same time, we note that the subjects of public administration of the forest sector have the right to apply not only measures of administrative coercion within the management functions, but also to perform service functions, ie to carry out permitting, registration, service activities, such as issuing special permits for forest use. resources.

Key words: forest resources, public administration, forest sphere, power-management functions, powers and competence.