

асистент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Стаття присвячена дослідженню суб'єктів управління лісовим фондом України на основі новітніх змін у законодавстві, пов'язаних із проведенням адміністративної реформи в країні. Розглянуті різні підходи до класифікації та запропоновано авторський варіант класифікації суб'єктів управління лісовим фондом України.

Ключові слова: лісовий фонд України, суб'єкт управління, суб'єкти управління лісовим фондом України.

Статья посвящена исследованию субъектов управления лесным фондом Украины на основе новейших изменений в законодательстве, связанных с проведением административной реформы в стране. Рассмотрены различные подходы к классификации и предложен авторский вариант классификации субъектов управления лесным фондом Украины.

Ключевые слова: лесной фонд Украины, субъект управления, субъекты управления лесным фондом Украины.

To article dedicated to the research of Ukrainian forest fund subjects management based on the latest changes in legislation related to administrative reform in the country. The divers approaches to the classification have been considered and the author's variant of classification of Ukrainian forest fund subjects has been proposed.

Key words: Forest Fund of Ukraine, subject of management, the subjects of forest fund of Ukraine management.

Сучасний демократичний напрям розвитку суспільних відносин в Україні одночасно змінює підходи і до організації діяльності владних інститутів, від ефективної роботи яких залежить стан управління економічними, соціальними та політичними процесами в суспільстві. Це зумовило започаткування проведення ряду досліджень щодо відносин, які складаються між органами влади на різних рівнях управління та в їх внутрішньому середовищі.

Питання формування і реалізації відносин у сфері державного управління досліджувалося науковцями у галузі права, психології, соціології та управління. У різні часи їх окремі аспекти розглядали В. Авер'янов, Г. Агаманчук, В. Афанасьєв, Д. Бахрах, Ю. Битяк, М. Вебер, Н. Матюхіна, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Г. Одін-

цова, Г. Петров, Ю. Тихомиров та ін. Науковий інтерес до цієї проблематики останніми роками лише зростає.

На тлі перетворень в українському конституціоналізмі нагальною є проблема приведення управлінської системи (зокрема, її основних компонентів – суб'єктів управління, керуючого впливу, об'єктів управління) у відповідність із проведеними реформами [1, с. 73]. Стрімке впровадження в Україні адміністративної реформи робить нагальною проблему чіткого визначення компетенції, структури та інших особливостей суб'єкта управління, у даному випадку лісового фонду України.

Загальновідомо, що будь-яку систему, яка самоуправляється, можна розглянути в єдності двох підсистем: суб'єкта (керуючої підсистеми) та об'єкта

© Гончаренко Г. А., 2013

управління (керованої підсистеми), які постійно взаємодіють. У системі державного управління суб'єкт управління може бути представлений органом влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення цілеспрямованого керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління з метою зміни їх стану або поведінки чи регулювання певних процесів і відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності. А об'єктом державного управління може бути суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована керуюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління [2, с. 48].

Формулювання поняття «суб'єкт управління» становить собою підґрунтя для поглибленого вивчення ієрархії (класифікації) цих суб'єктів, оскільки чітке вирішення питання систематизації дозволяє адекватно визначити функції та статус органів влади, недержавних утворень, оптимізувати їх неякісну кількість і на такій основі раціоналізувати правовідносини з іншими групами суб'єктів [1, с. 73] управління лісовим фондом України.

Для чіткого розмежування суб'єктів управління лісовим фондом України та уточнення системи таких суб'єктів, необхідно дослідити такі загальні поняття, як «суб'єкт» та «система».

Поняття «суб'єкт» у тлумачному словнику української мови визначається як: а) істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; б) особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті; в) особа або організація як носій певних прав та обов'язків [3, с. 578].

Природу суб'єкта юридичної діяльності, на думку В. М. Карташова, необхідно досліджувати як мінімум з трьох

позицій: в організаційно-структурному плані, на рівні трудового колективу та у персонально-особистісному аспекті з врахуванням виконуваних ним професійних функцій. На думку вченого, в організаційно-структурному плані, суб'єкт юридичної діяльності являє собою утворені і діючі у встановленому порядку, наділені державно-владними повноваженнями органи, установи з їхніми внутрішніми підрозділами і зв'язками, що виконують відповідні публічні завдання і функції [4, с. 53].

Розглянемо і визначення системи, якою є сукупність взаємопов'язаних елементів, функціонуючих як дещо єдине, цілісне. Енциклопедичне визначення поняття «система» трактується як внутрішньовпорядкована структура елементів, яка становить цілісність, сукупність організаційних засад, норм та правил, обов'язкових для певної галузі [5].

Цілісність «системи», яка забезпечується особливими зв'язками між її елементами, обґрунтовує наявність у системі властивостей та якостей, які не притаманні її окремим елементам.

Аналіз законодавства щодо управління природними ресурсами в Україні і, зокрема, лісовим фондом та сучасна практика його застосування дозволяє визначити масив таких суб'єктів управління лісовим фондом України:

- 1) Президент України;
- 2) Верховна Рада України;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) міністерства:
 - Міністерство аграрної політики і продовольства України;
 - Міністерство екології і природних ресурсів;
- 5) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через відповідного міністра:
 - Державне агентство лісових ресурсів;
 - Державна екологічна інспекція;
- б) правоохоронний орган, що діє у складі центрального органу виконавчої влади, – Державна лісова охорона;

- 7) органи АР Крим;
- 8) обласні та районні державні адміністрації;
- 9) обласні, міські, сільські, селищні ради, органи самоорганізації населення;
- 10) науково-дослідні установи;
- 11) підприємства, установи, організації всіх форм власності, у віданні яких перебувають об'єкти лісового фонду України;
- 12) громадські об'єднання.

Компетенція органу – суб'єкта управління лісовим фондом України – знаходить своє відображення у повноваженнях, якими конкретний власний орган наділено згідно із законодавством України.

Компетенція органів виконавчої влади, як зазначав свого часу В. Б. Авер'янов, це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень. Повноваження вказують на те, які права та обов'язки має орган виконавчої влади для вирішення окреслених компетенцією цілей і завдань. У нормативно-правових актах, що закріплюють повноваження органів виконавчої влади, поряд із термінами «право» і «обов'язок», використовуються терміни «завдання», «функції», «зобов'язання», «відповідальність». До того ж закріплюються певні принципи і процедури, які встановлюють порядок здійснення наданих органам повноважень [6, с. 264].

Розглянемо такий підхід до класифікації суб'єктів управління лісовим фондом України, в основі якого лежить конституційне розмежування державної влади, основні елементи або обґрунтування якого мали місце в працях вчених Ю. Тодики, В. Федоренка, В. Погорілка, А. Медушевського та ін.

Конституція України, зокрема ст. 6, закріплює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на за-

конодавчу, виконавчу та судову. Здійснюють свої повноваження органи законодавчої, виконавчої та судової влади у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Таким чином, відповідно до положень Основного Закону України, система суб'єктів поділяється на:

I. Систему органів державної влади:

1. Глава держави – Президент України.
2. Орган законодавчої влади – Верховна Рада України.

3. Органи виконавчої влади:

3.1. Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади.

3.2. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

3.3. Місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

4. Система державних органів судової влади.

II. Систему органів влади Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим):

1. Представницький орган автономії – Верховна Рада АР Крим.

2. Органи виконавчої влади автономії:

2.1. Рада міністрів АР Крим – вищий виконавчий орган загальної компетенції автономії.

2.2. Міністерства і Республіканські комітети – центральні органи виконавчої влади автономії.

III. Систему органів місцевого самоврядування:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування:

1.1 Сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади.

1.2. Районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

1.3 Районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, що можуть створюватись за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші виконавчі органи, які створюються радами.

3. Органи самоорганізації населення, що можуть створюватись за ініціативою жителів.

Конституція України розмежовує органи влади на органи державної влади та місцевого самоврядування [7, с. 44–45].

Поряд з цим зазначимо, що інститут президентства в Україні має так зване «наскрізне значення» щодо гілок влади. Статус Президента не уособлюється жодною гілкою влади. Президент є главою держави зі значними компетенційними перевагами щодо виконавчої влади; глава держави має відношення до виконавчої влади лише функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції), але він не віднесений до неї структурно, тобто як окрема ланка системи органів виконавчої влади [8, с. 251–252].

Крім того, інші перераховані органи можна віднести до суб'єктів управління умовно, оскільки деякі з них (Верховна Рада України та Верховна Рада АР Крим) безпосередньо лісовим фондом не керують, а впливають на нього, здійснюючи функції держави в цілому.

Через призму аналізу норм Конституції України, суб'єктів управління лісовим фондом України можна класифікувати і таким чином:

– залежно від того, чиї і ким представляються інтереси у суспільних відносинах:

а) державні органи (органи виконавчої влади);

б) недержавні органи (органи місцевого самоврядування, приватний сектор – громадяни та юридичні особи України, які є суб'єктами права приватної власності на ліси);

в) громадські об'єднання.

– за внутрішньою побудовою:

а) одноособові (Президент України);
б) колегіальні (Кабінет Міністрів).

В основу систематизації органів виконавчої влади, окрім «конституційної» класифікації, можуть бути покладені і інші критерії: 1) обсяг, зміст і характер компетенції органів; 2) територіальний масштаб їх діяльності; 3) порядок вирішення підвідомчих питань; 4) становище та місце в системі органів (підлеглість органів між собою); 5) порядок утворення тощо.

Суб'єкти управління лісовим фондом України залежно від обсягу наділеної компетенції поділяються на:

– органи загальної компетенції;

– органи галузевої компетенції [9].

До органів загальної компетенції відносять ті органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію усіх або більшості підпорядкованих або підконтрольних їм органів галузевої чи функціональної компетенції. Поряд із загальними, вони здійснюють повноваження із забезпечення раціонального використання, охорони і керівництва лісовим фондом України. До цих органів належать: Президент України, Кабінет міністрів України, Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

У відповідному секторі (в нашому випадку це лісовий фонд України) реалізація державної політики покладається на органи галузевої компетенції. А під галуззю управління розуміється поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування; система різноманітних ланок і відносин, пов'язаних з управлінням відповідною групою родинних об'єктів, об'єднаних за їх практичним призначенням [10, с. 227]. Так, органами галузевої компетенції є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади з урахуванням підпоряд-

кованих їм підприємств, установ та структур (Міністерство аграрної політики і продовольства України; Міністерство екології і природних ресурсів; Державне агентство лісових ресурсів); місцеві органи цих міністерств і інших центральних органів виконавчої влади.

З урахуванням швидкого просування у сучасний період давно проголошеної в Україні адміністративної реформи, законодавчого закріплення змін, у першу чергу на центральному рівні, які потім охоплюють всі наступні рівні системи органів державного управління в цілому і управління лісовим фондом зокрема, автором пропонується застосування такого підходу до класифікації, який враховує новітні зміни розподілу функцій в системі органів виконавчої влади.

Так, у грудні 2010 р. з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату і витрат на його утримання та підвищення ефективності державного управління, Президентом України було видано указ № 1085/2010 «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади».

Указаний нормативно-правовий акт докорінно змінює систему органів виконавчої влади, включаючи, звісно, систему органів державного управління лісовим фондом України. Прийнята на виконання вказаного указу низка нормативно-правових актів, зокрема, укази Президента України від 13.04.2011 № 452/2011 «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України», від 13.04.2011 № 458/2011 «Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України», від 23.04.2011 № 500/2011 «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України»; Постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», від 28.12.2011 № 1364 «Про утворення територіальних органів Держав-

ного агентства лісових ресурсів та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», вирізняє органи, що формують державну політику у сфері лісових відносин (на загальнодержавному та галузевому рівнях), і органи, що реалізують державну політику у сфері лісових відносин. Таким чином, нами пропонується наступна нова класифікація суб'єктів управління лісовим фондом України:

I. Державну політику в сфері управління лісовим фондом **формують**:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України.

II. Державну політику в сфері управління лісовим фондом **формують** на галузевому рівні та **реалізують** (тобто – подвійні функції) такі державні органи:

- Міністерство аграрної політики і продовольства України;
- Міністерство екології і природних ресурсів;
- Державне агентство лісових ресурсів;
- Державна екологічна інспекція.

III. Інші органи державного управління, що мають **повноваження щодо реалізації** державної політики в сфері управління лісовим фондом:

- територіальні органи виконавчої влади;
- інші державні органи.

IV. Суб'єкти **недержавного управління**

- органи місцевого самоврядування;
- громадські об'єднання.

До проблемних аспектів, які супроводжують проведення адміністративної реформи, доцільно віднести обговорювані серед юристів певні суперечності щодо дотримання принципу верховенства закону у системі нормативно-правових актів, що визначають правові засади організації та функціонування органів виконавчої влади.

Так, із виданням Президентом України Указу № 1085/2010 «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» постало питання про необхідність внесення змін до актів законодавства, що ви-

пливають із цього указу. Окрім підзаконних актів була нагальна потреба щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, пов'язаних із виконанням функцій державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів органами виконавчої влади, уточнення повноважень окремих центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у даній сфері. Зокрема, відповідні зміни необхідно було внести до Лісового кодексу України, Водного кодексу України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу» та ін.

Розроблений у березні 2012 р. проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)» мав на меті приведення законодавчих актів України у сфері охорони навколишнього природного середовища у відповідність із Конституцією України в частині перерозподілу повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи, оптимізації розподілу функцій між територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України та місцевими державними адміністраціями.

Однак Головне юридичне управління апарату Верховної Ради України висунуло ряд зауважень, зокрема, «аналіз положень законопроекту свідчить про те, що відповідні законодавчі акти пропонується фактично узгодити не з Конституцією та законами України, а з указами Президента України, якими затверджено систему центральних органів виконавчої влади та положення про них, тобто з підзаконними актами. А саме, передбачається перерозподіл владних повноважень шляхом формальної заміни назв окремих центральних органів виконавчої влади з метою визначення сфери, в якій ці ор-

гани забезпечують формування та/або реалізують державну політику. А також передбачається перерозподілити повноваження ліквідованих Президентом України територіальних органів Мінприроди України щодо управління сферою охорони навколишнього природного середовища та впровадження екологічної політики між місцевими державними адміністраціями, Радою міністрів АР Крим, відповідними органами виконавчої влади АР Крим з наданням цим органам повноважень територіальних органів Мінприроди України».

Такі законодавчі пропозиції не повною мірою відповідають засадам організації і діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, що встановлені ст. 6, ст. 19, п. 12 ч. 1 ст. 92 та ст. 120 Конституції України. Відповідно до цих конституційних приписів: «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову»; «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України»; виключно законами України визначаються «організація і діяльність органів виконавчої влади», «організація, повноваження і порядок діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України» [11].

Президент України (відповідно ст. 106 Конституції України) видає укази та розпорядження на основі та на виконання Конституції і законів України, а згідно з п. 15 ч. 1 цієї статті Президент України наділяється повноваженнями утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Установчі повноваження Президента України мають реалізовуватися з урахуванням вищенаведених норм Конституції України.

Як вихід з вказаної суперечливої ситуації Головне юридичне управління апарату ВР України пропонує впроваджува-

ти будь-які зміни в системі центральних органів виконавчої влади, з огляду на приписи ст. 102 Основного Закону України (Президент України є гарантом додержання Конституції України), використовуючи ст. 93, за якою Президенту України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

З урахуванням того, що дійсно необхідні зміни до Лісового кодексу України та законів України «Про охорону навко-

лишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу» та ін. внесені і впроваджуються у життя, висновки про наявні правові суперечності доцільно взяти до уваги, а також вони можуть бути використані при подальшому вирішенні аналогічних питань, дотримуючись при цьому принципу верховенства закону у системі нормативно-правових актів, які визначають правові засади організації та функціонування органів виконавчої влади.

Література

1. Бевзенко В. М. Управління природно-заповідним фондом в Україні: організаційно-правові питання: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Бевзенко. – Х., 2005. – 210 с.
2. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / [Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк та ін.]. – К. : Вид. дім «Професіонал», 2008. – 288 с.
3. Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
4. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / В. Н. Карташов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – 218 с.
5. Універсальний словник-енциклопедія / за заг. ред. М. Поповича. – 4-те вид., виправл. і допов. – К. : ТЕКА, 2006. – С. 1432.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка. – 2004. – 584 с.
7. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / О. Н. Ярмиш, В. О. Сergyоїн. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
8. Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.
9. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.). – Х. : Право, 2012. – 656 с.
10. Словарь административного права / кол. авт. – М. : Фонд «Прав. культура», 1999. – 320 с.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні): висновок на проект Закону України (реєстр. № 10218 від 16.03.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=42852&pf35401=219429>