



с выработкой формы, видов и условий договоров, позволяющих максимально эффективно урегулировать сложившиеся отношения в рассматриваемой сфере.

Список использованной литературы:

1. Кашапов Н. В. Регламентация интеллектуальных прав в сфере спорта : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Н.В. Кашапов. – Москва, 2010. – 169 с.

2. Бодюгова А.Ю. Международное спортивное право как основа для формирования национальной отрасли права «Спортивное право Украины» : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.11 – Киев, 2009.

3. Гражданский Кодекс Украины от 16.01.2003 г. № 435-IV (с изменениями и дополнениями от 16.05.2013 г. № 245-VII) // Ведомости Верховной Рады Украины 21.06.2013 г. № 44, 25.

4. Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар: У 2 ч. / За заг. ред. Я. М. Шевченко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – Ч. 1. – 692 с.

5. Цивільне право України : підручник: У 2 т. / Борисова В. І. (кер. авт. кол.), Баранова Л.М., Жилінкова І.В. та ін.; За заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – Т. 1. – 480 с.

6. Регламент Всеукраїнських змагань по футболу серед команд клубів Професійної футбольної ліги сезону 2012-2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ffu.org.ua/files/ndocs_195.pdf.

7. Регламент Всеукраїнських змагань по футболу серед команд клубів ОПФКУ «Прем'єр-Ліга» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://fpl.ua/img/docs/1213/reglament_2012_2013.pdf.

8. Устав об'єднання професійних футбольних клубів України «Прем'єр-ліга» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fpl.ua/img/docs/1011/statut_03.03.2010.pdf.

9. Корепина Е. А. Гражданско-правовое регулирование проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Е. А. Корепина. – Москва, 2012. – 26 с.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АГЕНТСТВО ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ ФОНДОМ

Анна ГОНЧАРЕНКО,

преподаватель специальной кафедры № 3
Института подготовки юридических кадров
для Службы безопасности Украины Национального университета
«Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»,
ассистент кафедры административного права и административной деятельности
Национального университета «Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»

Summary

Investigated the organizational and legal bases of creation and functioning of the State Forest Resources Agency of Ukraine and its role in the system of providing implementation of the state policy in the field of forestry. Highlighted problematic issues of the management in the sphere of the state forest fund of Ukraine, also identified separate solutions.

Shows the distribution of all the forests of Ukraine in accordance with the forms of ownership of them, revealed the current trends politics highest executive power Countries - the Cabinet of Ministers of Ukraine in the management of public by forests in order to bring the departmental subjection of forests management a single body.

Key words: forest Fund, State Agency of forest resources of Ukraine, competence, ownership of Ukrainian forest.

Аннотация

Исследованы организационно-правовые основы создания и функционирования Государственного агентства лесных ресурсов Украины и его роль в системе органов, обеспечивающих реализацию государственной политики Украины в сфере лесного хозяйства. Освещены проблемные вопросы управления сферой государственного лесного фонда Украины, а также определены отдельные пути их решения.

Показано распределение всех лесов Украины в соответствии с формами собственности на них, выделены сегодняшние тенденции политики высшего органа исполнительной власти страны – Кабинета Министров Украины в сфере управления государственными лесами с целью привести ведомственное подчинение лесов единому органу управления.

Ключевые слова: лесной фонд, Государственное агентство лесных ресурсов Украины, компетенция, формы собственности лесов Украины.

Постановка проблемы. Леса являются стратегически важным государственным ресурсом, поэтому и внимание со стороны государства к проблемам, связанным с лесохозяйственной отраслью Украины, требует от органов, осуществляющих управление лесным фондом, целенаправленного внедрения последовательной государственной экологической политики, которая отвечала бы мировым нормам и стандартам. В Украине управление лесным фондом обеспечивается системой государственных органов исполнительной власти, где ключевое место отведено образованному в 2011 году Государственному агентству лесных ресурсов Украины.

Актуальность темы. Проблемы формирования и реализации отношений в сфере государственного управ-

ления исследовались учеными в области, права, психологии, социологии и управления. Среди правоведов выделим работы В. Аверьянова, Г. Атаманчука, В. Афанасьева, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Н. Матюхиной, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Г. Петрова, Ю. Тихомирова и др. авторов. Научный интерес к этой проблематике в последние годы только растет. Теоретические и практические вопросы управления лесным фондом Украины почти не исследованы в науке административного права, что и обуславливает актуальность исследуемых вопросов.

Целью статьи является определение места и роли Государственного агентства лесных ресурсов Украины в системе органов, обеспечивающих реализацию государственной политики Украины в сфере лесного хо-



зяйства, особенностей его правового положения.

Изложение основного материала исследования. Леса Украины являются ее национальным богатством и по своему назначению и месторасположению выполняют преимущественно водоохраные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные, рекреационные, эстетические, воспитательные, иные функции и являются источником для удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах [1].

К действующим законодательным актам Украины, которые регулируют так называемые «лесные отношения», относятся Конституция Украины, Лесной кодекс Украины (далее – ЛК Украины), Законы Украины «Об охране окружающей природной среды», «О природно-заповедном фонде», «Об особенностях государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательской деятельности, связанной с реализацией и экспортом лесоматериалов» и другие, а также принятые в соответствии с ними подзаконные нормативно-правовые акты. Среди последних назовем Указы Президента Украины от 05.01.2004 № 1/2004 «О мерах по усилению государственного контроля в сфере охраны, защиты, использования и воспроизводства лесов», от 07.02.2004 № 171/2004 «О дополнительных мерах по развитию лесного хозяйства», от 04.11.2008 № 995/2008 «О некоторых мерах по сохранению и восстановлению лесов и зеленых насаждений», от 13.04.2011 № 458/2011 «О Положении о Государственном агентстве лесных ресурсов Украины»; Постановления Кабинета Министров Украины от 12 мая 2007 № 724 «Об утверждении Правил улучшения качественного состава лесов», от 23 мая 2007 № 761 «Об урегулировании вопросов относительно специального использования лесных ресурсов», от 16 сентября 2009 № 977 «Об утверждении Государственной целевой программы «Леса Украины» на 2010-2015 годы» и др.

Основные понятия в исследуемой сфере, а именно - «лес», «лесной фонд», «лесные отношения» определяет ЛК Украины. В частности,

в ст. 1 ЛК Украины закреплено понятие «лес», который определяется как тип естественных комплексов, в котором соединяются преимущественно древесная и кустарниковая растительность с соответствующими почвами, травяной растительностью, животным миром, микроорганизмами и другими природными компонентами, взаимосвязаны в своем развитии, влияют друг на друга и на окружающую природную среду. А к лесному фонду ст. 4 ЛК Украины относит лесные участки, в том числе защитные насаждения линейного типа, площадью не менее 0,1 гектара.

Составляют лесной фонд Украины и находятся под охраной государства все леса на территории страны независимо от того, на землях каких категорий по основному целевому назначению они произрастают, и независимо от права собственности на них [1].

Понятие «лесные отношения» подразумевает общественные отношения, касающиеся владения, пользования, а также распоряжения лесами и направленные на обеспечение охраны, воспроизводства и устойчивого использования лесных ресурсов с учетом экологических, экономических, социальных и других интересов общества.

Объектом лесных отношений являются лесной фонд Украины и отдельные лесные участки. А субъектами лесных отношений являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица и граждане, действующие согласно законодательства Украины.

Рассматривая субъекты лесных отношений, необходимо коснуться вопроса о праве собственности на леса в Украине. Декларировано, что леса, находящиеся в пределах территории Украины, являются объектами права собственности Украинского народа. Вместе с тем законодательно урегулировано, что леса как объект права собственности могут находиться в государственной, коммунальной и частной собственности. А управленческие полномочия в сфере леса осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определяемых законодательством.

Так, в государственной собственности находятся все леса Украины кроме лесов, находящихся в коммунальной или частной собственности [1]. Право государственной собственности на леса реализуется государственными органами исполнительной власти Украины.

В коммунальной собственности находятся леса в пределах населенных пунктов (кроме лесов, находящихся в государственной или частной собственности) и другие леса, приобретенные или отнесенные к объектам коммунальной собственности в установленном порядке [1]. Право коммунальной собственности на леса реализуется территориальными общинами непосредственно или через образованные ими органы местного самоуправления.

Что касается права частной собственности на леса Украины, то отметим, что леса могут находиться и в частной собственности, где субъектами права такой собственности являются граждане и юридические лица Украины.

Реализация государственной политики в соответствующей сфере или отрасли государственного управления (в нашем случае, это лесной фонд Украины) возлагается на органы исполнительной власти отраслевой компетенции. Заметим, что под отраслью управления понимается сочетание объектов управления под руководством соответствующего органа исполнительной власти по признакам производственного единства независимо от их географического расположения, система различных звеньев и отношений, связанных с управлением соответствующей группой родственных объектов, объединенных по их практическим назначению [2, с. 227].

Так, органами отраслевой компетенции являются министерства, другие центральные органы исполнительной власти с учетом подчиненных им предприятий, учреждений и структур (Министерство аграрной политики и продовольствия Украины; Министерство экологии и природных ресурсов Украины; Государственное агентство лесных ресурсов); местные органы этих министерств и других центральных органов исполнительной власти.



Необходимо отметить, что в настоящее время в Украине стремительными темпами продвигается административная реформа, вследствие которой существенные изменения затронули и систему управления лесным фондом Украины в первую очередь на центральном уровне, которые затем охватили и все последующие уровни системы органов государственного управления лесным фондом Украины в целом.

Так, в декабре 2010 года с целью оптимизации системы центральных органов исполнительной власти, устранения дублирования их полномочий, обеспечения сокращения численности управленческого аппарата и расходов на его содержание и повышения эффективности государственного управления Президентом Украины был издан указ № 1085/2010 «Об оптимизации центральных органов исполнительной власти». Следствием реформирования системы центральных органов исполнительной власти стало разделение на три основные группы: министерства, другие центральные органы исполнительной власти и центральные органы исполнительной власти со специальным статусом. Указанный нормативно-правовой акт в корне изменил систему органов исполнительной власти, в том числе органов государственного управления лесным фондом Украины.

А принятый в марте 2011 года Верховной Радой Украины закон «О центральных органах исполнительной власти» четко определил организацию, полномочия и порядок деятельности всех центральных органов исполнительной власти. Так, согласно указанному закону, систему центральных органов исполнительной власти составляют министерства Украины и другие центральные органы исполнительной власти (к которым указом Президента № 1085/2010 отнесено и Государственное агентство лесных ресурсов Украины). При этом министерства обеспечивают формирование и реализуют государственную политику в одной или нескольких сферах, а другие центральные органы исполнительной власти исполняют отдельные функции по реализации государственной политики.

К основным задачам так называемых «других» центральных органов исполнительной власти (за исключением министерств) ст. 17 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти» относит: 1) предоставление административных услуг; 2) осуществление государственного надзора (контроля); 3) управление объектами государственной собственности; 4) внесение предложений по обеспечению формирования государственной политики на рассмотрение министров, которые направляют и координируют их деятельность; 5) осуществление иных задач, определенных законами Украины и возложенных на них Президентом Украины.

Центральные органы исполнительной власти могут осуществлять одну или несколько задач, поэтому:

- в случае если большинство функций составляют функции по предоставлению административных услуг физическим и юридическим лицам, центральный орган исполнительной власти образуется как служба;

- в случае если большинство функций составляют функции по управлению объектами государственной собственности, которые принадлежат к сфере его управления, центральный орган исполнительной власти образуется как агентство;

- в случае если большинство функций составляют контрольно-надзорные функции за соблюдением государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими и физическими лицами актов законодательства, центральный орган исполнительной власти образуется как инспекция [3].

Указом Президента Украины от 13.04.2011 № 458/2011 «О Положении о Государственном агентстве лесных ресурсов Украины» утверждено Положение, согласно которому Государственное агентство лесных ресурсов Украины является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра аграрной политики и продовольствия Украины, входит в систему центральных органов исполнительной власти и обеспе-

чивает реализацию государственной политики в сфере лесного и охотничьего хозяйства.

Возложенные Президентом Украины на Государственное агентство лесных ресурсов Украины основные задачи – это внесение предложений по формированию государственной политики в сфере лесного и охотничьего хозяйства; а также реализация государственной политики в сфере лесного и охотничьего хозяйства (основание - указ от 13.04.2011 № 458/2011).

Однако не все в данной сфере однозначно и надлежащим образом урегулировано в правовом поле Украины, есть определенные коллизии.

Так, ст. 17 Закона Украины от 17.03.2011 «О центральных органах исполнительной власти» указывает, что в случае если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют функции по управлению объектами государственной собственности, которые принадлежат к сфере его управления, центральный орган исполнительной власти образуется как агентство. И Государственное агентство лесных ресурсов Украины является центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики в сфере лесного и охотничьего хозяйств и выполняет функции по управлению объектами государственной собственности, которые принадлежат к сфере его управления.

Однако, общая площадь лесного фонда Украины составляет – 10,4 млн. га., из которых в ведении Государственного агентства лесных ресурсов Украины – 66%, а остальные 34% распределены таким образом: в ведении Министерства аграрной политики и продовольствия Украины – 5,5%, Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям – 2,1%, Министерства обороны Украины – 1,6%, Министерства экологии и природных ресурсов Украины – 1,5%, Министерства инфраструктуры Украины – 1,2%, органов местного самоуправления – 12,4%, других – 2,2% и земли запаса – 7,5% [4].

Указанная проблема не нова. Для примера приведем некоторые результаты коллегии Счетной палаты Укра-



ины, которая проводила аудит выполнения основных заданий в сфере лесного хозяйства и в выводах еще от 29.04.2010 года основными проблемами руководства и управления в сфере лесного хозяйства названо следующее: «единой системы управления лесным фондом не создано, ведомственное подчинение лесов единому органу управления не обеспечено» [5].

Анализ подзаконных нормативно-правовых актов показал, что лишь с 2013 года начался процесс передачи лесного фонда, подчиненного Министерству аграрной политики и продовольствия Украины, а также Министерству обороны Украины Государственному агентству лесных ресурсов Украины, что отражено в протоколе заседания Кабинета Министров Украины от 27 мая 2013 года № 36 «О состоянии выполнения решения Кабинета Министров от 20 марта 2013 (протокол № 20) о передаче целостных имущественных комплексов лесохозяйственных предприятий, относящихся к сфере управления Минагрополитики и Минобороны, к сфере управления Гослессагентства» [6]. Процесс передачи земель лесного фонда и целостных имущественных комплексов, используемых в лесном хозяйстве, от ведомства к ведомству сложен и многоэтапен, но начало процессу передачи положено и в перспективе все леса Украины государственной формы собственности будут находиться в управлении (прямом администрировании) Государственного агентства лесных ресурсов Украины, а леса, находящиеся в коммунальной или частной собственности будут регулироваться Государственным агентством лесных ресурсов Украины.

К полномочиям центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере лесного хозяйства, т. е. к полномочиям Государственного агентства лесных ресурсов Украины ст. 28-1 ЛК Украины, относит: 1) внесение предложений по формированию государственной политики; 2) осуществление государственного контроля за соблюдением нормативно-правовых актов по ведению лесного хозяйства; 3) организацию ведения лесоустройства, учета лесов,

государственного лесного кадастра и мониторинга лесов; 4) организацию ведения лесного хозяйства и рациональное использование лесных ресурсов; 5) обеспечение функционирования государственной лесной охраны, координацию деятельности лесной охраны других постоянных лесопользователей и владельцев лесов; 6) координацию осуществления мероприятий по охране лесов от пожаров и защиты от вредителей и болезней; 7) координацию работы по ведению лесного хозяйства подчиненными ему научно-исследовательскими учреждениями; 8) принятие участия в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров для лесного хозяйства; 9) выдачу лицензий в соответствии с законом; 10) внесение предложений по ограничению или временному прекращению деятельности предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчинения и формы собственности в случае нарушения ими лесного законодательства; 11) принятия решения об отнесении лесов к соответствующей категории; 12) осуществление международного сотрудничества по вопросам ведения лесного хозяйства; 13) решение других вопросов, определенных законами Украины и возложенных на него актами Президента Украины.

Государственное агентство лесных ресурсов Украины при выполнении возложенных на него задач взаимодействует в установленном порядке с другими органами исполнительной власти, вспомогательными органами и службами, образованными Президентом Украины, органами местного самоуправления, соответствующими органами иностранных государств и международных организаций, профсоюзами и организациями работодателей, а также предприятиями, учреждениями, организациями [7].

Государственное агентство лесных ресурсов Украины возглавляет Глава (Председатель), которого назначает на должность по представлению Премьер-министра Украины и освобождает от должности Президент Украины [7].

Руководитель Государственного агентства лесных ресурсов Украины

в пределах своих полномочий издает приказы организационно-распорядительного характера.

Осуществляет свои полномочия Государственное агентство лесных ресурсов Украины как непосредственно, так и через свои территориальные органы в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе. Территориальные органы Государственного агентства лесных ресурсов Украины образованы и действуют на основании Постановлений Кабинета Министров Украины от 25.05.2011 г. № 563 «Об утверждении Типового положения о территориальных органах министерства и другого центрального органа исполнительной власти», от 28.12.2011 г. № 1364 «О создании территориальных органов Государственного агентства лесных ресурсов и внесении изменений в некоторые постановления Кабинета Министров Украины».

А непосредственно функции, права и обязанности территориальных органов Гослессагентства Украины были утверждены приказом Министерства аграрной политики и продовольствия Украины от 21 марта 2012 года за № 134 «Об утверждении Положения об областных управлениях лесного и охотничьего хозяйства Государственного агентства лесных ресурсов Украины».

Задачей территориальных органов в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе (далее – управления лесного и охотничьего хозяйства) является реализация полномочий Гослессагентства Украины на территории соответствующей административно-территориальной единицы в сфере лесного и охотничьего хозяйства [8; 9].

Управления лесного и охотничьего хозяйства в своей деятельности руководствуются Конституцией и законами Украины, актами и поручениями Президента Украины, актами Кабинета Министров Украины, поручениями Премьер-министра Украины, приказами Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, поручениями Министра аграрной политики и продовольствия Украины, приказами Гослессагентства Украины, поручениями Председателя Гослессагентства Украины, актами Совета



министров Автономной Республики Крым, местных государственных администраций и органов местного самоуправления.

Управления лесного и охотничьего хозяйства возглавляет руководитель, который назначается на должность и освобождается от должности Председателем Гослесагентства Украины по согласованию с Министром аграрной политики и продовольствия Украины и главой местной госадминистрации в установленном порядке [9]. Управления лесного и охотничьего хозяйства осуществляют свои полномочия непосредственно, кроме того во время выполнения возложенных на них задач взаимодействуют с местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями, организациями на соответствующей территории согласно законодательству.

Одним из проблемных вопросов, которые касаются организации функционирования системы субъектов реализации государственной политики в сфере лесного хозяйства как Государственного агентства лесных ресурсов Украины, так и подчиненных ему структур, является то, что они объединяют в себе функции контроля, управления, законотворчества с хозяйственной и коммерческой деятельностью, что вступает в противоречие с антимонопольными принципами.

Выводы. Таким образом, проведя анализ текущего состояния управления лесами Украины, выявлено ряд недостатков, которые в свою очередь оказывают непосредственное влияние на лесной фонд страны и лесное хозяйство в целом.

К основным проблемным вопросам отнесем многоведомственную систему управления государственными лесами, вследствие чего отсутствует система эффективного государственного управления лесами, а также нецелесообразность сочетания у субъектов реализации государственной политики в сфере лесного хозяйства функций контроля, управления, законотворчества с хозяйственной и коммерческой деятельностью.

На сегодняшний день внимание со стороны государства к проблемам,

связанным с лесохозяйственной отраслью Украины требует от органов, осуществляющих управление лесным фондом, целенаправленного внедрения последовательной государственной экологической политики, которая отвечала бы мировым нормам и стандартам. И это актуализирует вопрос совершенствования соответствующей системы государственных органов и просмотра их полномочий в области лесного хозяйства Украины, с целью повышения уровня защиты и рационального использования лесов, а также приведения отечественного правового поля в этой сфере, к европейским стандартам, с учетом присоединения Украины к общеевропейскому процессу защиты лесов.

Список использованной литературы:

1. Лесной кодекс Украины от 21.01.1994 г., с последующ. измен. и доп., № 3852-ХП // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

2. Словарь административного права / Колл. авт. – М. : Фонд «Правовая культура», 1999. – 320 с.

3. О центральных органах исполнительной власти : Закон Украины от 17.03.2011 г., с последующ. измен. и доп., № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

4. Распределение общей площади земель лесного фонда Украины в соответствии с ведомственной подчиненностью: официальный сайт Государственного агентства лесных ресурсов Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dklg.kmu.gov.ua/>.

5. Официальное сообщение Коллегии счетной палаты Украины от 29.04.2010 : официальный сайт Счетной палаты Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726675>.

6. Распоряжение Львовской областной государственной администрации от 12 июля 2013 г. № 413/0/5-13 «О передаче земель лесного фонда и целостных имущественных комплексов Министерства обороны Украины к сфере управления Гослесагентства Украины» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://loda.gov.ua/wp-content/uploads/2013/07/Rozp_413.doc.

7. О Положении о Государственном агентстве лесных ресурсов Украины: Указ Президента Украины от 13.04.2011 № 458/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1264.

8. О создании территориальных органов Государственного агентства лесных ресурсов и внесении изменений к некоторым постановлениям Кабинета Министров Украины : Постановление Кабинета Министров Украины от 28.12.2011 г. № 1364 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 1. – Ст. 21.

9. Об утверждении Положения об областных управлениях лесного и охотничьего хозяйства Государственного агентства лесных ресурсов Украины: приказ Министерства аграрной политики и продовольствия Украины от 21 марта 2012 года за № 134 // Офіційний вісник України від 25.05.2012, № 37, Ст. 1408.