

УДК 351.744.5

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.2.23>**А. М. Соцький**

кандидат юридичних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного університету
ORCID: 0000-0001-6836-7480

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЛІСОВОЇ СФЕРИ

Визначено, що суб'єктами публічного адміністрування лісової сфери є система державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які виконують визначені в нормативно-правових актах завдання та функції в межах їх повноважень та компетенції з метою забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів в публічних інтересах.

До суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери віднесено: Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Президент України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері лісового господарства – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та 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, у сфері лісових відносин - Державна екологічна інспекція України; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, сільські, селищні, міські ради; державні підприємства, установи, організації; громадські інспектори з охорони довкілля.

Дані особи реалізують свої права в межах визначених повноважень та компетенції, яка надана їм відповідно до норм законодавства. Особливу групу даних суб'єктів становлять суб'єкти, які виконують публічно-владні управлінські функції, при цьому, вони можуть бути реалізовані в межах як власних, так і делегованих повноважень.

Окрему групу суб'єктів лісової сфери складають юридичні особи приватного права, недержавні громадські організації та фізичні особи. Дані суб'єкти є суб'єктами відносин в лісовій сфері, однак, не наділені владно-управлінськими повноваженнями, тому їх не можна розглядати як суб'єктів публічної адміністрації в лісовій сфері, хоча вони є суб'єктами лісових відносин.

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

В юридичній словниковій літературі «суб'єкт права» визначається як особа (фізична і юридична), держава, державне чи муніципальне утворення, які наділені законом здатністю мати безпосередньо, або через представника, суб'єктивні права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктністю) [1, с.781].

В.В. Копейчиков під суб'єктом права пропонує розуміти учасників правовідносин, які мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Для того, щоб бути суб'єктом права, організація чи індивід повинні володіти правосуб'єктністю [2, с.192]. Так, С. С. Алексєєв відзначає, що «суб'єкт права» - це особи, що володіють

«правосуб'єктністю», тобто громадяни, організації, суспільні утворення, які можуть бути носіями прав і обов'язків, брати участь у правових відношеннях [3, с.70]. На думку Р. Й. Халфіной, «суб'єкт права» («правосуб'єктність») - поняття більш ширше, якоюсь мірою відмінне від поняття «суб'єкт (учасник) правовідносин» [4, с.115-116]. «Суб'єкт права» - це особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто особа, потенційно (взагалі) здатна бути учасником правовідносин, а суб'єкт правовідносин - це реальний учасник даних правових відносин [5, с.32-36]. Таке визначення здається доцільним, адже суб'єкт правовідносин - це учасник конкретних

правовідносин, а суб'єкт права - це особа, що не є учасником правовідносин, але при наявності певних умов може ним стати.

Погоджуємося з точкою зору Т.О. Санжарука, який відмічає, що суб'єкт права при деяких обставинах може не бути учасником правовідносин, тоді як учасник правовідносин завжди є одночасно і суб'єкт права. Суб'єкт права універсальна правова форма особи (фізичної та юридичної), яка з огляду на свою специфіку є носієм усіх своїх суб'єктивних прав та обов'язків, закріплених у правових нормах (об'єктивному праві) [6, с.91-92]. Тоді як суб'єкт правовідносин - це індивідуально визначений суб'єкт права, який реалізував свою правосуб'єктність у частині реалізації конкретних прав і свобод у конкретних правовідносинах, але не будь-який суб'єкт права є суб'єктом того чи іншого конкретного правовідношення. Поняття «суб'єкт права» є загальним і первинним, а поняття «суб'єкт правовідносин» - конкретним і вторинним. Можна зазначити, що трансформація суб'єкта права в учасника правовідносин пов'язана з процесом перетворення можливого в дійсне, перетворенням наявності об'єктивного права в реальну поведінку [6, с.94].

Дану точку зору розділяють і адміністративісти В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Р.А. Калужний, В.Г. Чорна при цьому, науковці відмічають, що «суб'єкт права» має конституційно встановлені права та обов'язки, але може ніколи ними не скористуватися, таким чином не ставши учасником правовідносин. Натомість, у випадку, коли суб'єкт права реалізує свої права чи виконує обов'язки суб'єкт права переодить в статус «учасник правовідносин».

Так, в підручнику «Адміністративне право» (2003) В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко акцентують увагу на розрізненні понять «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративних правовідносин». Суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником правовідносин. Суб'єкт адміністративних правовідносин є фактичний учасник правових зв'язків у сфері управління, тобто він обов'язково в них бере участь [7, с.74-75].

Ю.М. Ільницька під суб'єктом правовідносин пропонує розуміти особу, яка виступає в якості носія передбачених нормами права суб'єктивних прав і обов'язків і яка співвідносить з ними свою поведінку. Для суб'єкта права є характерними наступні дві ознаки. По-перше, це особа,

учасник суспільних відносин, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Вона має володіти певними якостями, що пов'язані з свободою волі людини чи колективу людей, і до них відносяться: а) зовнішня відокремленість; б) персоніфікація; в) здатність виробляти, виражати та здійснювати персоніфіковану волю. По-друге, особа, що реально здатна володіти суб'єктивними правами та обов'язками, набула властивості суб'єкта права відповідно до правових норм [8, с.327-328].

Слід відзначити, що суб'єктами адміністративних правовідносин в лісовій сфері, окрім фізичних осіб є і юридичні особи публічного права.

Цивільним кодексом України визначено, що юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо). Автономна Республіка Крим може створювати юридичні особи публічного права (навчальні заклади тощо). Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) [9, ст.81, 167-169]. Відзначимо, що спеціальний суб'єкт публічної адміністрації в лісовій сфері є Державне агентство лісових ресурсів України. Даний орган є юридичною особою публічного права, що передбачає наявність печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власних бланків та рахунків в органах Казначейства.

Таким чином, можемо відзначити, що система органів і їх посадових осіб складають систему суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери, а наявність в них владно-управлінських повноважень дає можливість відносини їх до числа суб'єктів публічного адміністрування досліджуваної сфери.

Публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту, що відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [10, с. 102–103].

В європейській адміністративно-правовій доктрині термін «публічна адміністрація» є синонімом терміну «орган державної влади». В європейських нормативних актах термін «публічна адміністрація» також згадується в різних контекстах. Як «публічна служба» (public service), «центральні уряди» (central governments), «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» (regional, local and others public authorities) [11]. З таким твердженням ми не можемо погодитися, адже, відповідно до національного законодавства до органів державної влади не відносяться органи місцевого самоврядування. Хоча, з аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування» дані суб'єкти виконують публічні повноваження, якщо держава їх їм делегує, зокрема, і в лісовій сфері. Саме тому, зміст концепції європейського розуміння поняття суб'єктів публічного адміністрування, на нашу думку, є вужчим ніж його визначають вітчизняні науковці.

На думку О. О. Кузьменко, поняття «публічна адміністрація» означає відповідну систему органів публічної влади та діяльність цих органів, а також інших інституцій, які забезпечують виконання законів, підпорядковані політичній владі та виконують публічно-управлінські функції (сюди відносяться органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування) [12, с. 74].

В. Я. Настюк визначає публічну адміністрацію як систему органів та установ, які підпорядковані політичному керівництву держави, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені повноваженнями публічної влади [13, с. 553].

І. В. Патерило вважає, що «публічна адміністрація» є складним системним утворенням, у межах якого об'єднується велика кількість суб'єктів, задіяна у реалізації Конституції та законів України, а також актів Президента України, що має на меті задоволення публічного інтересу [14, с. 85]. Наразі, дане визначення залишає поза увагою реалізацію норм, які приймають і інші органи влади та є обов'язковими до виконання, наприклад, акти органів виконавчої влади.

Т.О. Білозерська визначає поняття «публічна адміністрація» як систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації у випадку передачі ним органами виконавчої влади та місцевого

самоврядування частини своїх повноважень та інші суб'єкти, які здійснюють публічно-управлінські функції, сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у певних рамках, визначених законом, з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Такий підхід розширяє коло суб'єктів «публічної адміністрації» недержавними суб'єктами у випадку передання їм владних повноважень [15, с. 12].

Н. Р. Малишева, В. І. Олещенко під державним управлінням лісами розуміють «організацію ведення лісового господарства, здійсненні контролю за дотриманням лісового законодавства, охороні та захисту лісів, використанні лісових ресурсів, що включає увесь комплекс дій, спрямований на досягнення цілей лісової політики» [16, с. 13].

Е. В. Дробко, В. М. Левківський витлумачують «державне управління у сфері лісових відносин як вид діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу на цю сферу шляхом використання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного впливу на дану сферу, а також забезпечення реалізації державної політики в цій сфері» [17, с. 152].

О. А. Мельниченко наголошує, що «державне управління лісовим господарством – це комплексне використання уповноваженими органами державної влади доступних сил і засобів регуляторного впливу для примноження та ефективного використання лісових ресурсів, належного виконання галуззю покладених на неї функцій» [18, с. 27–28; 19, с.224–225].

Отже, під **суб'єктами публічного адміністрування лісової сфери** пропонуємо розуміти *систему державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які виконують визначені в нормативно-правових актах завдання та функції в межах їх повноважень та компетенції з метою забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів в публічних інтересах.*

Ст.2 Лісового кодексу України визначено, що суб'єктами лісових відносин є органи державної влади (при цьому законодавець не розрізняє суб'єктів публічної адміністрації та органи державної влади, адже, останні є поняттям ширшим і дані суб'єкти не в повному обсязі є суб'єктами лісових правовідносин), органи місцевого самоврядування. Втім, це не повний їх перелік.

Таким чином, до суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери ми відносимо:

Верховна Рада України;
Кабінет Міністрів України;
Президент України;

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері лісового господарства – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та 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, у сфері лісових відносин - Державна екологічна інспекція України;

Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
Рада міністрів Автономної Республіки Крим;
обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації;

обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, сільські, селищні, міські ради;

державні підприємства, установи, організації;
громадські інспектори з охорони довкілля.

Дані особи реалізують свої права в межах визначених повноважень та компетенції, яка надана їм відповідно до норм законодавства. Особливу групу даних суб'єктів становлять суб'єкти, які виконують публічно-владні управлінські функції, при цьому, вони можуть бути реалізовані в межах як власних, так і делегованих повноважень.

Слід зазначити, що окрему групу суб'єктів лісової сфери складають юридичні особи приватного права, недержавні громадські організації та фізичні особи. До їх числа належать: власники лісів або уповноважені ними особи; підприємства, установи, організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи [20, ст.17]. Дані суб'єкти є суб'єктами відносин в лісовій сфері, однак, не наділені владно-управлінськими повноваженнями, тому їх не можна розглядати як суб'єктів публічної адміністрації в лісовій сфері, хоча вони є суб'єктами лісових відносин.

Список використаних джерел:

- Юридичний словник. К.: Гол. ред. Укр. рад. енцикл., 1983. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 2000. 594 с.
- Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 1998.
- Алексеев С. С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.
- Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974.
- Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972.
- Санжарук Т.О. Поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин»: питання розмежування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. С.91-95. URL: <http://apdp.onua.edu.ua/index.php/apdp/article/view/1271/1160>
- Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
- Льницька Ю. М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 327–330. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11ijmcpv.pdf>
- Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003. №№ 40–44. Ст.356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
- Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 102–104. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf
- Світличний О.П. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. *Business Law Electronic Resource*. URL: <https://www.businesslaw.org.ua/subjects-of-public-administration/>
- Кузьменко О. О. Правові засади надання адміністративних послуг органами державної податкової служби України. *Наше право*. 2008. №4. Ч. 1. С. 71 –74.
- Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У двох томах: Том 2. Особлива частина. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. 600 с.
- Патерило І. В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. №9-1. С. 83–85.
- Білозерська Т. О. Адміністративно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т. О. Білозерська; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 24 с.
- Малишева Н. Р., Олещенко В. І. та ін. Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття. Київ: Хімджест, 2003. 176 с.
- Дробко Е. В., Левківський В. М. Державне управління та державна політика у сфері лісових відносин: теоретичний аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. (Серія «Управління»). 2013. № 2. С. 147–153.

18. Мельниченко О. А. Лісове господарство як об'єкт державного управління. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. № 3. С. 24–29.
19. Кішінець А. С., Мельниченко О. А. Необхідність вдосконалення державного управління розвитком лісового господарства. *Державне управління у сфері цивільного захисту*: наука, освіта, практика: матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет конференції (22–23 лютого 2017 р.). Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2017. 252 с. URL: <http://29yjmo6.257.cz/bitstream/123456789/5823/1/28%2002%202017.pdf#page=224>
20. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 року № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*, 1994. № 17. Ст.99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

Sotskyi A. M. Concepts and types of subjects of public administration of the forest sphere

It is determined that the subjects of public administration of the forest sector are the system of state bodies, local governments and their officials who perform the tasks and functions defined in the regulations within their powers and competence to ensure the protection, reproduction and sustainable use of forests. resources in the public interest.

The subjects of public administration of the forest sphere include: the Verkhovna Rada of Ukraine; Cabinet of Ministers of Ukraine; President of Ukraine; the central body of executive power that ensures the formation and implementation of state policy in the field of forestry - the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine and the State Agency of Forest Resources of Ukraine; central body of executive power that implements state policy on state supervision (control) in the field of environmental protection, rational use, reproduction and protection of natural resources, in the field of forest relations State Ecological Inspectorate of Ukraine; The Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea; Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea; regional, Kyiv and Sevastopol city, district state administrations; regional, Kyiv and Sevastopol city, district, village, settlement, city councils; state enterprises, institutions, organizations; public inspectors for environmental protection.

These persons exercise their rights within the defined powers and competencies granted to them in accordance with the law. A special group of these entities are entities that perform public authority management functions, and they can be implemented within both their own and delegated powers.

A separate group of forestry entities consists of legal entities of private law, non-governmental public organizations and individuals. These subjects are subjects of relations in the forest sphere, however, they are not endowed with power and administrative powers, so they cannot be considered as subjects of public administration in the forest sphere, although they are subjects of forest relations.

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