

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЛІСОВОЇ СФЕРИ

Соцький А.М.

кандидат юридичних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри юриспруденції

Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного університету

ORCID: 0000-0001-6836-7480

У даній статті проаналізовано зміст повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери.

Автором внесена пропозиція систематизувати повноваження органів місцевого самоврядування в лісовій сфері та внести відповідні доповнення до ст.33 Закону України «Про місцеве самоврядування» та ст.30 Лісового кодексу України: «здійснюють розробку та затвердження лісгосподарських регламентів, а також проведення експертизи проектів освоєння лісів; організують здійснення заходів пожежної безпеки в лісах; здійснюють контроль за додержанням природоохоронного законодавства, в лісовій сфері з метою забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів; здійснюють перевірки діяльності підприємств, в установах та організаціях, які розташовані в лісах, що перебувають в комунальній власності; здійснюють контроль за дотриманням зобов'язань лісокористувачів щодо платежів до місцевого бюджету; застосовують заборони, обмеження та заходи адміністративного припинення у разі виявлення порушення лісового законодавства постійними та тимчасовими лісокористувачами; проводять облік деревини, заготовленої громадянами для власних потреб в лісах, розташованих на лісових ділянках, що знаходяться в комунальній власності;

вирішують спори, пов'язані з охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, що перебувають у комунальній власності».

Визначено, що органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери – це організаційно побудована система територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць, які як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради реалізують своє право на вільне володіння, користування та розпорядження лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, делеговані повноваження, публічне адміністрування, лісова сфера, ліси.

This article analyzes the content of the powers of local governments as subjects of public administration of the forest sector.

The author proposes to systematize the powers of local governments in the forestry sector and make appropriate additions to Article 33 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government» and Article 30 of the Forest Code of Ukraine: «develop and approve forestry regulations, organize the implementation of fire safety measures in forests; exercise control over the observance of environmental legislation in the forest sphere in order to ensure the protection, reproduction and sustainable use of forest resources; carry out inspections of enterprises, institutions and organizations located in communally owned forests; monitor compliance with the obligations of forest users regarding payments to the local budget; apply prohibitions, restrictions and measures of administrative termination in case of detection of violation of forest legislation by permanent and temporary forest users; keep records of timber harvested by citizens for their own needs in forests located on forest plots that are in communal ownership; resolve disputes related to the protection, defense, use and reproduction of communally owned forests. «

It is determined that local self-government bodies as subjects of public administration of the forest sphere are an organizationally built system of territorial communities of administrative-territorial units, which both directly and through village, settlement, city councils and their executive bodies, as well as district and regional councils exercise their right to free possession, use and disposal of forests and aim to ensure the protection, reproduction and sustainable use of forest resources, taking into account environmental, economic, social and other interests of society.

Key words: local self-government bodies, delegated powers, public administration, forestry, forests.

Довгий час управління лісовою сферою здійснювалося лише державними органами, які законом були наділені компетенцією та повноваженнями в цій сфері. Втім, з 2014 року в Україні була запроваджена реформа децентралізації, що передбачала перерозподіл повноважень та наділення органів місцевого самоврядування правом приймати самостійні рішення в лісовій сфері, а також бути суб'єктом публічного адміністрування, який наділяється владно-управлінськими функціями та відповідно має право здійснювати сервісну та контрольно-наглядову діяльність в лісовій сфері. Слід зазначити, що вперше органи місцевого самоврядування отримують повноваження щодо погодження проектів актів в питаннях охорони, відтворення та раціонального використання лісових ресурсів постійними та тимчасовими лісокористувачами. Разом з тим, визначити завдання та функції органів місцевого самоврядування в досліджуваній сфері є досить складно, адже, вони не визначені в частині делегованих повноважень в Закон України «Про місцеве самоврядування», а фрагментарно задекларовані в Лісовому кодексі України, Земельному кодексі України та інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Саме тому, наразі нашим завданням є дослідження ролі органів місцевого самоврядування як суб'єкта публічного адміністрування лісової сфери, визначити його повноваження та компетенцію.

Ст.2 Лісового кодексу України визначено, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами лісових відносин.

Окрім того, ст.7 даного акту визначено, що органи місцевого самоврядування від імені Українського народу здійснюють право власника на ліси, що створює для них певні права та обов'язки. Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування є суб'єктами права комунальної власності на ліси.

Таким чином, очевидно, що законодавець наділяючи органи місцевого самоврядування правами та обов'язками в лісовій сфері сприяє підвищенню їх ролі в прийнятті управлінських рішень та реалізації напрямків державної екологічної політики держави. При реалізації делегованих та власних повноважень в лісовій сфері органи місцевого самоврядування стикаються з рядом проблем, що спричинені відсутністю налагодженої співпраці між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в лісовій сфері, зокрема це стосується: неузгодженості дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільного стану системи державного моніторингу навколишнього природного середовища; низького рівня розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля та переваг збалансованого (сталого) розвитку, недосконалості системи екологічної освіти та просвіти; незадовільного рівня дотримання природоохоронного законодавства та екологічних прав і обов'язків громадян; незадовільного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за

його порушення; недостатнього фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів, фінансування таких заходів за залишковим принципом [1]. Наявність зазначених факторів спричиняє уповільнення процесів розвитку окремих напрямків в лісовій сфері та актуалізації застосування охоронних заходів щодо лісового господарства.

З метою підвищення обсягів лісового фонду та лісистості на території України в цілому та на реалізацію Указу Президента України «Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів» було розроблено комплекс заходів головним суб'єктом реалізації яких є органи місцевого самоврядування.

Головними завданнями, які стоять перед органами місцевого самоврядування в лісовій сфері стали: забезпечення актуальними матеріалами лісовпорядкування всіх державних лісгосподарських підприємств та установ природно-заповідного фонду; забезпечення правостановлюючими документами на право постійного користування всіх державних лісгосподарських підприємств та установ природно-заповідного фонду; збільшення площі земель в постійному користуванні державних лісгосподарських підприємств та установ природно-заповідного фонду з подальшим лісорозведенням на цих землях; запровадження сучасних методів охорони лісів від шкідників та хвороб; забезпечення функціонування державних спеціалізованих лісозахисних підприємств; забезпечення функціонування державної лісовпорядної організації; проведення національної інвентаризації лісів; проведення державного обліку лісів; створення цифрової платформи в сфері ведення лісового господарства; забезпечення збереження біорізноманіття постійними лісокористувачами під час ведення лісового господарства; забезпечення державних лісгосподарських підприємств та установ природно-заповідного фонду посадковим матеріалом з закритою кореневою системою; забезпечення діяльності державної лісової охорони; забезпечення постійних лісокористувачів необхідними ресурсами для виконання в повному обсязі запроєктованих протипожежних заходів; сприяння науковим дослідженням в сфері лісового господарства [2].

Стратегією державної екологічної політики України на період до 2030 року передбачено, що за результатами виконання місцевих планів дій передбачається посилити значення органів місцевого самоврядування у процесі реалізації державної екологічної політики, визначення напрямків її вдосконалення з урахуванням регіональної специфіки. Тобто, на загально-державному рівні закріплено, обов'язкова участь органів місцевого самоврядування в процесах управління. Окрім того, міжнародними правовими актами, які ратифікувала Україна також наголошується роль та значення місцевого самоврядування в процесах державного управління.

Так, Європейською хартією місцевого самоврядування визначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою частково публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [3].

Визначено, що органи місцевого самоврядування наділені наступними особливостями: 1) повноваження визначаються Конституцією та законами; 2) в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції; 3) повноваження мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом; 4) частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів; 5) надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції [3].

Часткове вирішення проблеми налагодженої співпраці між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі, і в лісовій сфері було вирішено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Передбачено, що досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади можливо шляхом їх розподілу на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації [1].

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі [1]. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [1]. Тобто дані повноваження мають загально-національне значення і повинні бути вирішені в межах національної програми розвитку регіону.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму [1]. Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні [1].

Ст.30 Лісового кодексу України визначено повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських, районних рад у сфері лісових відносин у межах своїх повноважень на відповідній території, а саме: 1) забезпечують реалізацію державної політики у сфері лісових відносин; 2) забезпечують виконання загальнодержавних і державних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів і затверджують регіональні (місцеві) програми з цих питань; 3) передають у власність, надають у постійне користування земельні лісові ділянки на землях спільної власності відповідних територіальних громад, власності територіальних громад міст Києва і Севастополя та припиняють права користування ними; 4) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок на землях спільної власності від-

повідних територіальних громад, власності територіальних громад міст Києва і Севастополя та припиняють права користування ними; 5) погоджують ліміт використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісових користувань; 6) погоджують максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо; 7) встановлюють порядок використання коштів, що виділяються з відповідного місцевого бюджету на ведення лісового господарства; 8) вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону [7].

А в ст.33 Лісового кодексу України наведено перелік повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері лісових відносин на відповідній території: 1) передають у власність, надають у постійне користування земельні лісові ділянки, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними; 2) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними; 3) беруть участь у здійсненні заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні й інші технічні засоби та обладнання; 4) організують благоустрій лісових ділянок і культурно-побутове обслуговування відпочиваючих у лісах, що використовуються для цих цілей; 5) встановлюють порядок використання коштів, що виділяються з місцевого бюджету на ведення лісового господарства; 6) вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону [7, ст.33].

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення [7, ст.59]. Разом з тим, ні в положеннях Лісового кодексу України, ні в ст.33 Закону України «Про місцеве самоврядування» не визначено право органів місцевого самоврядування приймати нормативно-правові акти.

В той же час, якщо проаналізувати повноваження місцевих органів виконавчої влади в лісовій сфері, які визначені в ст.ст.30-31 Лісового кодексу України, то відзначимо наступне: 1) в переважній більшості дані повноваження дублюються; 2) органи місцевого самоврядування позбавлені права контролю за постійними та тимчасовими лісокористувачами, хоча у відповідності зі ст.ст.18, 57 Лісового кодексу України до їхніх повноважень належить прийняття рішення про виділення земельних ділянок у постійне та довгострокове тимчасове користування; 3) не є суб'єктом прийняття нормативно-правових актів в лісовій сфері, хоча ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування» чітко визначено окремі повноваження нормативного характеру.

Ще одним недоліком у визначенні повноважень органів місцевого самоврядування є відсутність задекларованих повноважень контролюючо-наглядового характеру. Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати державний контроль (нагляд) щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природ-

ного середовища. Заходи державного нагляду (контролю) є планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом [4, ст.1].

На нашу думку, потрібно на законодавчому рівні визначити право органів місцевого самоврядування здійснювати контроль за лісокористувачами та станом лісових ділянок на певній довіреній їм адміністративно-територіальній одиниці, в тому числі, в щодо раціонального використання лісових ділянок, окрім цього, органи місцевого самоврядування мають право застосовувати заборони, обмеження та заходи адміністративного припинення у разі виявлення порушення лісового законодавства постійними та тимчасовими лісокористувачами.

На підставі аналізу норм Лісового кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування», підзаконних нормативно-правових актів можемо виокремити наступні контрольні повноваження органів місцевого самоврядування в лісовій сфері:

здійснюють контроль за додержанням природоохоронного законодавства, в лісовій сфері з метою забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів;

можуть здійснювати перевірки діяльності підприємств, в установах та організаціях, які розташовані в лісах, що перебувають в комунальній власності;

здійснення відповідно до закону контроль за дотриманням зобов'язань лісокористувачів щодо платежів до місцевого бюджету.

Разом з тим, органи місцевого самоврядування наділені правом на засіданні виконавчий орган ради приймає рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок в постійне користування для ведення лісового господарства і пов'язаних з ним послуг; використання корисних властивостей лісів лісокористувачами.

Також, Податковим кодексом України визначено, що органи місцевого самоврядування (обласні, Київська та Севастопольська міські ради) на засіданнях встановлюють ставки рентної плати за заготівлю другорядними лісовими матеріалами, здійснення побічних лісових користувань та використання корисних властивостей лісів. Сума рентної плати обчислюється суб'єктами лісових відносин, які видають спеціальні дозволи, і зазначається у таких дозволах [6, 256.11.1].

Повноваження органів місцевого самоврядування визначені і в Земельному кодексі України. Так, до повноважень органів місцевого самоврядування належить:

– приймають рішення про безоплатно або за плату передаватись у власність замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення загальною площею до 5 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств [5, ст.56];

– приймають рішення про виділення земельної ділянки лісогосподарського призначення в постійне користування спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи, для ведення лісового господарства [5, ст.57].

Таким чином, дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в лісовій сфері дає можливість стверджувати наступне: 1) на сьогодні відсутній чіткий перелік їх повноважень. Окремі повноваження визначені в Лісовому кодексі України, а окремі в Законі України «Про місцеве самоврядування», ще частина в Податковому кодексі та підзаконних нормативно-правових актах; 2) повноваження залежно від предмету лісових відносин можуть бути: – щодо лісового господарства; – щодо визначення та реалізації заходів охорони, захисту, відтворення та раціонального використання; – щодо заліснення лісових ділянок; – щодо

контролю за діяльністю тимчасових та постійних лісокористувачів; – щодо встановлення рентних ставок; – щодо інформування населення про роль та значення лісового фонду, поводження з лісовим фондом України та окремими лісовими ділянками (лісова культура).

Разом з тим, на нашу думку, необхідним є систематизація та подальше чітке закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в ст. ст. 30,33 Лісового кодексу України та пункті «б» ст.33 Закону України «Про місцеве самоврядування».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2019. № 16. Ст.70.
2. Проект Концепції Державної цільової екологічної програми «Масштабне заліснення України». URL: <https://mepr.gov.ua › files › docs › Project>
3. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Офіційний вісник України*, 2015. № 24, / № 39. Ст. 718. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*, 2007. № 29. Ст.389.
5. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2002. № 3-4. Ст.27.
6. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст.112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
7. 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>