

ПЕЧУЛЯК В. П.,

доктор юридичних наук,
професор кафедри міжнародного
та європейського права
(ДВНЗ «Київський національний
економічний університет
імені Вадима Гетьмана»)

УДК 349.412:630(477)

ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА: ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Статтю присвячено визначенню основних ознак поняття «державне регулювання відносин у сфері лісового господарства», його відмінностей від понять «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання». Проаналізовано роль держави в розвитку лісогосподарських відносин.

Ключові слова: державне регулювання, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, управління природокористуванням, лісове господарство.

Статья посвящена определению основных признаков понятия государственного регулирования отношений в сфере лесного хозяйства, его отличий от категорий «правовое регулирование» и «административно-правовое регулирование». Проанализирована роль государства в развитии лесохозяйственных отношений.

Ключевые слова: государственное регулирование, правовое регулирование, административно-правовое регулирование, управление природопользованием, лесное хозяйство.

The article covers the definition of the main characteristics of the notion “relationships state regulation in the sphere of forestry”, its distinctions from the notions “legal regulation” and “administrative legal regulation”. The article provides the analysis regarding the role of the state in the development of forestry relationships.

Key words: state regulation, legal regulation, administrative legal regulation, natural management, forestry.

Вступ. Одним з елементів співіснування людини та природи, що формалізується державою, а також рушійною силою розвитку суспільства є відносини власності. Основу останніх становить свобода перерозподілу майнових благ і прав на них між різноманітними суб'єктами, що в контексті лісових відносин проявляється в наявності таких прав щодо лісу та його продуктів, які, з одного боку, утримуються державою-власником з огляду на суспільне значення лісу, а з іншого – дозволяють вільну передачу їх від однієї особи до іншої з метою здійснення підприємницької діяльності. Основним механізмом, який, на наше переконання, може збалансувати інтереси держави й приватних власників у сфері використання лісових ресурсів, є механізм державного регулювання відносин із використання лісових ресурсів та відносин, що складаються у сфері лісового господарства.

У сучасній вітчизняній науковій літературі практично відсутні дослідження, присвячені питанням державного регулювання відносин у сфері лісового господарства, хоча по-



няття «державне регулювання» як таке перебуває в активному науковому обігу. Не досліджуються вітчизняними вченими й елементи механізму державного регулювання відносин у сфері лісового господарства.

Постановка завдання. Метою статті є встановлення ознак державного регулювання відносин у сфері лісового господарства та визначення відповідного поняття.

Результати дослідження. За даними, наведеними в дисертації О.А. Крайнева, станом на 2005 р. у державній власності перебувало 84% лісів світу [8, с. 4]. Це не лише підтверджує важливе значення лісової сфери в системі державних цінностей, а й свідчить про те, що питання управління лісовими ресурсами мають посідати далеко не останнє місце в державній політиці. При цьому держава вирішує складне завдання багатоцільового управління лісами для забезпечення виконання ними біосферних екологічних функцій, ринкових економічних функцій, соціальних і духовних функцій на глобальному, національному, регіональному й локальному рівнях.

Поняття «державне регулювання» аналізувалось і розроблялось ще в радянські часи, тому успадкованою вітчизняною доктриною права визнається позиція, що державне регулювання – це частина управління, яка визначається як здійснюваний усією системою юридичних засобів вплив держави на суспільні відносини з метою їх упорядкування. При цьому вплив на суспільні відносини має суто юридичний характер, оскільки здійснюється за допомогою права та всієї сукупності правових засобів [1, с. 77].

В.К. Колпаков зазначає, що саме відносини, які виникають лише в результаті державно-управлінської (владної) діяльності та в яких обов'язково бере участь виконавчо-розпорядчий орган держави, становлять предмет адміністративного права [7, с. 342]. Багато вітчизняних адміністративістів, наприклад О.М. Буханевич, Ю.Я. Касараба, О.О. Кузьменко, Ю.В. Корнеєв, М.В. Удод та інші, також наголошують на тому, що адміністративні відносини пов'язуються саме з діяльністю органів виконавчої влади.

Однак з огляду на те, що в умовах демократії, яка забезпечує захист основних прав людини, у тому числі приватної власності, велике значення мають інститути громадянського суспільства, поряд із суто державним управлінням діють механізми регулювання з боку недержавних, у тому числі громадських, організацій (різних асоціацій, товариств споживачів та інституціональних установ).

Саме тому все більшого поширення в науковому обігу набувають такі терміни, як «правове регулювання» або «адміністративно-правове регулювання», які хоч і дозволяють вийти за межі ознак, зміст яких пов'язується винятково з діяльністю держави, однак фактично не відбивають історико-правового наповнення терміна «державне регулювання».

Так, О.Ф. Скакун визначає особливі ознаки правового регулювання, а саме: є різновидом соціального регулювання; дозволяє відносинам між суб'єктами набувати певної правової форми, яка має державно-владний характер; має конкретний і цілеспрямований характер; здійснюється за допомогою правових засобів, що забезпечують його ефективність; гарантує доведення норм права до їх виконання [11, с. 307–308].

М.Ю. Яковчук визначає адміністративно-правове регулювання як особливу форму управлінської діяльності, здійснюваної уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та саморегулюючими інституціями, владні повноваження яких спрямовуються на реалізацію певних суспільних відносин, заснованих на обов'язковій чи добровільній основі [16, с. 9].

Як бачимо, ці поняття різняться між собою за змістом та не відходять за ознаками від поняття «державне регулювання». Водночас у сучасній науковій літературі України перекладу значення поняття «державне регулювання» приділяється мало уваги, а терміни «державне регулювання», «правове регулювання» й «адміністративно-правове регулювання» більшість дослідників вживають переважно як синонімічні. На наше переконання, таке ставлення вчених до використання зазначеної термінології є не виправданим, оскільки кожен із цих термінів має особливе змістовне наповнення.

Окреслена ситуація у вітчизняній науці, на нашу думку, не сприяє не лише належному здійсненню як суто регуляційних, так і суто управлінських функцій, а й не дозволяє на



високому державному рівні усвідомити роль і значення лісів у державі, а отже, і значення (більше того, відмінності) механізму регулювання й механізму управління відносинами у сфері лісового господарства.

Історично участь держави в регулюванні суспільних відносин було осмислено в ході буржуазних революцій XVIII – XIX ст. у Західній Європі та США. До цього часу держава ідентифікувалась переважно з монархом та його волею як законотворця, а республіканський досвід Стародавнього Риму в період IV – I ст. до н. е. в умовах розвитку середньовічного монархізму не мав великого значення.

Поява інституту приватної власності та її державно-правовий захист як результат буржуазних революцій обумовили стрімкий розвиток ринкових відносин у країнах Західної Європи й США та обґрунтування саморегуляції ринку. На тлі такого економічного розвитку сформувалась класична економічна теорія, що базувалась на саморегуляційних ринкових засадах.

Однак уже на початку XX ст., у період світової економічної кризи 1920–1930-х рр., відомий американський економіст Дж.М. Кейнс обґрунтував об'єктивну необхідність і практичне значення державного втручання в регулювання економіки [5, с. 44], що заклало початок розвитку кейнсіанської теорії участі держави в регулюванні економіки.

З позиції кейнсіанців, яка фактично прийнята всіма провідними державами світу, економіка потребує цілеспрямованого втручання зовнішніх, тобто державних регуляторів. Варто, однак, наголосити, що гіперболізація цієї теорії має негативні історичні наслідки, які на початку 1990-х рр. переважно було ліквідовано через відмову від соціалістичних засад економічного розвитку в країнах Східної Європи. Цей історичний досвід хоч і негативно вплинув на термін «державне регулювання», однак жодним чином не знівельовав його об'єктивне значення. Крім того, сам перехідний період у регіоні колишнього соціалістичного табору свідчить про протиріччя між попередніми вузько спеціалізованими параметрами ефективності діяльності держави та більш широким спектром потреб суспільства, які можна задовольняти за допомогою прогресивних систем управління. У результаті структурних реформ, ініційованих державою з новим режимом правління, певні її функції було передано різноманітним організаціям, багато з яких мали суперечливі чи конкуруючі повноваження.

Відтак державне регулювання в сучасному розумінні здійснюється через проведення регуляторної політики у сфері економіки, у результаті чого формується певна система регуляторних органів – державних органів, а також органів місцевого самоврядування й недержавних організацій, які діють на основі санкціонованих державою правил, тобто тих, що здійснюють керівництво й управління окремими сферами народного господарства, зокрема однією зі сфер природних ресурсів – лісовим господарством.

Таким чином, державне регулювання у сфері лісового господарства тісно пов'язується з управлінням у цілому, проте не обмежується його суто адміністративними параметрами, а має на меті ефективний вплив на економічні відносини.

На сучасному етапі розвитку юридичної науки управління у сфері охорони природних ресурсів визначається як свідомий вплив людини на різноманітні господарські й природні об'єкти та процеси, що відбуваються в навколишньому середовищі, а також на людей, пов'язаних із ними, який здійснюється для отримання бажаних результатів [3, с. 154]. На думку В.Я. Шевчука, Ю.М. Саталкіна, Г.О. Білявського, В.М. Навроцького та В.В. Гетьмана, саме таке визначення відображає існуючий стан відносин у системі «природа – суспільство» та їх антропогенний характер.

Більш конкретизовано до визначення понять «управління охороною довкілля» та «управління раціональним природокористуванням» підійшли М.М. Мусієнко, В.В. Серебряков, О.В. Брайон. Так, під управлінням охороною довкілля ними розуміється забезпечення «виконання норм і вимог, що обмежують шкідливий вплив процесів виробництва, у тому числі його продукції, на навколишнє середовище; раціональне використання природних ресурсів, їх відновлення й відтворення» [9, с. 432]. У свою чергу під управлінням раціональним природокористуванням ці автори розуміють «заходи, здійснення яких спрямовується на зміну природних явищ і процесів у бажаному для людини напрямі» [9, с. 432].



Розглядаючи поняття «управління використанням природних ресурсів», Ф.В. Вольвач, М.І. Дробноход, В.Г. Дюканов визначають його як «систему заходів, спрямованих на підтримку якості й необхідних обсягів ресурсів природи, що використовуються та споживаються» [14, с. 99].

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» управління охороною навколишнього природного середовища полягає в здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності [10].

А.Б. Броніна та О.І. Крассов під управлінням природними ресурсами розуміють виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів, до основних принципів якої належать, зокрема, такі:

- визнання загальнодержавного екологічного, економічного й соціального значення природних ресурсів;
- чіткий розподіл функцій розпорядження та функцій їх господарського використання;
- безперервне, невиснажливе й раціональне використання природних ресурсів на основі створення постійно діючих комплексних підприємств;
- ефективне поєднання галузевих і територіальних форм управління в забезпеченні дбайливого використання природних багатств;
- провідна роль економічних методів і форм в управлінні, широке застосування оренди та платності;
- диференційований підхід до організації управління різноманітними природними об'єктами [2, с. 44–45].

Аналіз цих положень дозволяє говорити про розуміння управління навколишнім середовищем у вузькому й широкому аспектах, що характеризується певними рисами. По-перше, управління – це діяльність державних органів виконавчо-розпорядчого характеру. По-друге, управління – це не просто підзаконна діяльність, спрямована на практичне виконання законів; у широкому розумінні це нормотворча діяльність у цілому. По-третє, це діяльність із регулювання специфічних відносин, тобто відносин у сфері охорони, захисту, раціонального використання й розширеного відтворення. По-четверте, це діяльність спеціально уповноважених органів.

У вітчизняній юридичній літературі новітнього часу державне управління традиційно розглядається як окремий вид діяльності, спрямований на реалізацію єдиної державної влади. Державне управління – це насамперед виконавча діяльність, основне завдання якої – виконання, приведення в життя законів і підзаконних нормативних актів. Однією із суттєвих рис державного управління є його підзаконний, вторинний характер щодо законодавчої діяльності.

На нашу думку, таке розуміння державного управління можна розширити та розглядати його не лише як виконавчо-розпорядчу, а й як нормотворчу та правозастосовну діяльність. Це зумовлюється тим, що державно-управлінська діяльність пов'язується з реалізацією інтересів індивідів, соціальних груп або спільностей, оскільки держава як соціальне утворення реалізує в демократичних чи авторитарних формах притаманні їй функції щодо впорядкування суспільних відносин в інтересах названих суб'єктів. При цьому останні перебувають у стані соціальної взаємодії; оскільки інтереси індивідів, соціальних груп і спільностей є різноманітними, можна стверджувати, що ця взаємодія носить суперечливий характер. У такому разі саме управління забезпечує вирішення цих суперечностей, урегульовуючи їх стан у системі соціальних відносин, попереджаючи виникнення різноманітних конфліктних ситуацій [12, с. 25]. Держава із цією метою здійснює законотворчу й нормотворчу, а також правозастосовну та правозахисну діяльність.

На наше переконання, саме в такому розширеному розумінні поняття державного управління в науковій літературі іноді вживаються терміни «державне регулювання» та «правове регулювання».

Повертаючись до визначення відмінностей між поняттями «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання» та «державне регулювання», зазначимо, що для поняття



«правове регулювання» пріоритетними й визначальними є ознаки наявності правової форми, цілеспрямованого впливу на суспільні відносини через формулювання норм права, здійснення за допомогою правових засобів і наявності гарантій їх належної реалізації у вигляді примусу. Для поняття «адміністративно-правове регулювання» пріоритетними й визначальними є ознаки суб'єктного складу такого регулювання (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та саморегулюючі інституції) за наявності в цих суб'єктів відповідної компетенції й повноважень на здійснення регулювання в певних правових формах. Також для поняття «державне регулювання» пріоритетними й визначальними є такі ознаки:

– суворої легітимації суб'єкта регулювання, який з абстракції «держава» в реальності трансформується в конкретні органи й осіб, що наділяються встановленою законодавчим органом компетенцією та повноваженнями впливати на певні суспільні відносини;

– законодавчо встановлених меж регуляторного впливу на економічні відносини, які зумовлюються особливостями об'єкта, що управляється, і визначаються мірою самостійності й централізму, співробітництва та партнерства у відносинах суб'єктів управління, сукупністю параметрів соціального об'єкта, що піддаються змінам шляхом управлінського впливу [12, с. 49];

– закріплення в правових нормах міри належної та можливої поведінки як суб'єктів, так і об'єктів державного регулювання;

– правової цілеспрямованості, тобто спрямованості на гарантовані Основним Законом України охорону й захист законних інтересів суб'єктів права;

– здійснення за допомогою правових засобів, які забезпечують ефективність державного регулювання;

– можливості застосування примусу в разі невиконання вимог суб'єктів регулювання.

Характеризуючи поняття державного регулювання на сучасному етапі, варто наголосити також, що через законодавчо встановлені нормативи (правову складову) спеціально уповноважені органи (адміністративна складова) чинять вплив на поведінку учасників ринкових відносин (економічну складову). При цьому така поведінка підлягає перманентному корегуванню з метою уникнення кризових ситуацій на ринку. Убезпечення ринку здійснюється такими шляхами:

– розробки й запровадження виробничих програм;

– встановлення стандартів якості продуктів та послуг;

– встановлення законодавчих пільг для суб'єктів господарювання (зокрема, щодо інвестиційної діяльності);

– встановлення обмежень у діяльності суб'єктів господарювання;

– проведення заходів із ціноутворення.

Обмеження встановлюються у випадках, коли в певній галузі діяльності виключається конкуренція (у разі природної монополії; наприклад, у сфері енергетики) або вона підлягає обмеженню з огляду на господарське чи суспільне значення певного виду діяльності (обмежений попит, особливий захист споживачів; наприклад, у банківській діяльності).

У світовій ринковій економіці традиційними галузями, що підлягають державному регулюванню, є енергетика, транспорт, телекомунікації, фінансова діяльність та сільське господарство [17, с. 4].

Формами ж державного регулювання, які можуть застосовуватись на ринку, є регулювання механізмів доступу на ринок, регулювання цін (встановлення тарифів або максимальної ціни), регулювання через вплив на правовий статус.

Отже, поняття «державне регулювання» є більш загальним, ніж поняття «правове регулювання» й «адміністративно-правове регулювання», оскільки його ознаки охоплюють риси названих понять і відбивають сутність впливу держави як на правове регулювання, так і на адміністрування будь-яких суспільних відносин. На наше переконання, поняттям державного регулювання охоплюються поняття правового й адміністративно-правового регулювання, оскільки останні визначають два окремі його аспекти: характеристику системи правових норм-регуляторів та суб'єктів, які здійснюють управління в межах певних відносин.



З огляду на вказані ключові ознаки поняття «державне регулювання» є можливість визначити такі ознаки поняття «державне регулювання відносин у сфері лісового господарства»:

- 1) нормативні вимоги, що висуваються до лісогосподарської діяльності та суб'єктів, які її здійснюють;
- 2) механізм регулювання відносин у сфері лісового господарства;
- 3) суб'єкти відносин у сфері лісового господарства, а також принципи їх організації, форми й методи їх діяльності;
- 4) систему контролю та нагляду за відносинами у сфері лісового господарства;
- 5) адміністративну відповідальність за порушення вимог, що діють у сфері лісового господарства.

З огляду на те, що наведені ознаки в певній сукупності притаманні таким поняттям, як правове та адміністративно-правове регулювання відносин у сфері лісового господарства, «державне регулювання відносин у сфері лісового господарства» набуває ознак комплексного системного поняття. Фактично воно охоплює систему правових норм, які регламентують мету й порядок діяльності у сфері лісового господарства, механізм регулювання відносин у сфері лісового господарства, систему суб'єктів такої діяльності, принципи їх організації, форми й методи їх діяльності, а також систему контролю та нагляду за діяльністю у сфері лісового господарства, заходи адміністративної відповідальності за порушення вимог, що висуваються до цієї діяльності.

Висновки. Таким чином, державним регулюванням відносин у сфері лісового господарства є діяльність державних та інших спеціально уповноважених органів з організації екологічно обгрунтованих охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів на економічно вигідних засадах, а також забезпечення конституційних прав громадян щодо цього виду природних ресурсів.

Державне регулювання відносин у сфері лісового господарства в Україні на сучасному етапі має певні особливості. Як вказують експерти Світового банку, у процесі переходу до ринкових реформ і в ході демократизації країни Центральної та Східної Європи, зокрема й Україна, позбавились своїх експлуатаційних лісів, що відбулося здебільшого в результаті реституції, а в деяких випадках – у зв'язку з рішенням про створення мереж охоронюваних територій, тобто про відмежування користування з вилученням ресурсу [8, с. 49].

Нині на державу та її органи у сфері реалізації відносин у лісовому господарстві покладаються такі обов'язки:

- здійснювати заходи з поступового зменшення негативного впливу на природні лісові ресурси;
- забезпечувати екологічно обгрунтоване розміщення й подальший розвиток виробничих сил у сфері лісового господарства;
- реалізувати систему відстеження за показниками сфери лісового господарства з метою виявлення факторів негативного впливу;
- створювати умови для раціонального природокористування в державі з метою забезпечення екологічної стабільності тощо.

Для реалізації цих обов'язків вимагається якісно новий рівень управління, екологізації економіки, перехід на новий рівень матеріальної культури, сумісної та збалансованої з природно-ресурсним потенціалом. Необхідно передбачити комплексні заходи з охорони й захисту лісових та інших видів (земельних, водних, сировинних тощо) ресурсів, збереження біологічного різноманіття, розвитку екологічно безпечних біотехнологій, відповідності національного природоохоронного законодавства міжнародним правовим актам.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1982. – 306 с.
2. Бронина Л.Б. Работникам леса: правовые вопросы / Л.Б. Бронина, О.И. Крассов. – М. : Юридическая литература, 1990. – 384 с.



3. Екологічне управління : [підручник] / В.Я. Шевчук, Ю.М. Сагалкін, Г.О. Білявський та ін. – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
4. Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения : матер. семинара (г. Москва, 25 февраля 2003 г.). – М. : Алекс, 2003. – 178 с.
5. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж.М. Кейнс. – М., 2002. – 352 с.
6. Ковач О.В. Державне регулювання як основна функція управління / О.В. Ковач [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Ekon/2009_27/statti/1_5hur.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – 2-ге вид., доп. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
8. Крайнев А.А. Управление лесными ресурсами России как объектом государственной собственности : дисс. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 / А.А. Крайнев ; Высшая школа приватизации и предпринимательства. – М., 2007. – 148 с.
9. Мусієнко М.М. Екологія. Охорона природи : [словник-довідник] / М.М. Мусієнко, В.В. Серебряков, О.В. Брайон. – К. : Знання, 2002. – 550 с.
10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>.
11. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
12. Социальное управление : [словарь-справочник] / под ред. В.И. Добренькова, И.М. Слепенкова. – М. : МГУ, 1994. – 208 с.
13. Стеченко М.Д. Державне регулювання економіки : [навч. посібник] / М.Д. Стеченко. – К. : Знання, 2007. – 271 с.
14. Стійкий екологічно безпечний розвиток і Україна : [навч. посібник] / [Ф.В. Вольвач, М.І. Дробноход, В.Г. Дюканов та ін.] ; за ред. М.І. Дробнохода. – К. : МАУП, 2002. – 104 с.
15. Чистов С.М. Державне регулювання економіки : [навч.-метод. посібник] / С.М. Чистов. – К. : КНЕУ, 2004. – 208 с.
16. Яковчук М.Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.Ю. Яковчук. – Ірпінь, 2009. – 20 с.
17. Strom P.-C. Umweltrecht: Einfuehrung / P.-C. Strom. – Berlin : Erich Schmidt Verlag, 2010. – 313 S.

