

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.12>

БАРЧУК В.О.

**ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ****ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF FORMS
AND METHODS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION
OF THE FOREST FUND OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що нині вкрай актуальне питання забезпечення з боку держави схоронності лісового фонду України всіма доступними способами й засобами, основними з яких традиційно вважаються ті, що передбачені актами адміністративного законодавства. Метою роботи є визначення поняття форм і методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України задля можливості подальшого наукового дослідження їхньої сутності й особливостей використання. Дослідження присвячене визначенню поняття форм і методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України задля можливості подальшого наукового дослідження їхньої сутності й особливостей використання. Виявлено факт відсутності законодавчого закріплення та наукового обігу аналізованих категорій, що зумовило необхідність їхнього визначення крізь призму наукової доктрини – усталених теоретичних положень, які є базисними для категорій форм, методів та інструментів діяльності публічної адміністрації в Україні. Аналіз думок учених надав можливість визначити форми адміністративно-правової охорони лісового фонду України як зовнішнє вираження дій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), якими юридично оформлюються рішення та на підставі яких виникають, розвиваються чи припиняють своє існування адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України. Визначено, що під методами адміністративно-правової охорони лісового фонду України слід розуміти сукупність способів практичного вираження функцій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), які використовуються ними в повсякденній діяльності задля виконання обов'язків у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України. Узагальнено, що форми й методи адміністративно-правової охорони лісового фонду України є практичним проявом реалізації повноважень конкретного суб'єкта публічної адміністрації у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, інструменти, лісовий фонд України, методи, публічна адміністрація, форми.

The relevance of the article is that today the issue of ensuring the preservation of the forest fund of Ukraine by all available methods and means is extremely important, the main of which are traditionally considered to be those provided by acts of administrative legislation. The purpose of the article is to define the concept of forms and methods of administrative and legal protection of the forest fund of Ukraine for the possibility of further scientific research of their essence and features of use. The article is devoted to definition concept of forms and methods administrative and legal protection forest fund of Ukraine. This is necessary for possibility of further scientific study their nature and features of use. The fact of lack legislative consolidation and turnover of considered categories is revealed that caused necessity of their definition through a prism of a scientific doctrine – the established theoretical positions which are basic for categories

of forms, methods and tools activity public administration in Ukraine. The analysis of scientists' opinions provided an opportunity to define the forms of administrative and legal protection forest fund of Ukraine as an external expression actions subjects of administrative and legal protection of the forest fund (relevant public administration), which legally formalize decisions and in field of ensuring safety forest fund of Ukraine. The methods of administrative and legal protection forest fund of Ukraine should be understood as a set of ways practical expression functions of the subjects administrative and legal protection forest fund (relevant public administration), which they use in everyday activities. It is concluded that the forms and methods administrative and legal protection forest fund of Ukraine is a practical manifestation of the implementation powers of a particular subject public administration in the field of ensuring safety forest fund of Ukraine.

Key words: *administrative and legal protection, forest fund of Ukraine, forms, methods, public administration, tools.*

Постановка проблеми. Кожна країна прагне зберегти той унікальний природноресурсний потенціал, яким наділена її територія. Україна не є виключенням, адже наділена цінними для людства ресурсними багатствами, зокрема й лісовими, які виступають основним джерелом деревини й іншої лісової продукції, технічної та лікарської сировини, що використовуються в цілях задоволення потреб різних галузей господарства й населення [1, с. 276]. Крім того, ліси як складова частина біосфери Землі внаслідок своїх екологічних властивостей здійснюють кліматорегулюючі, захисні, рекреаційні й санітарні функції в природному середовищі. І врешті-решт, в умовах перманентної урбанізації суспільства, збільшення масштабів господарської діяльності в планетарному значенні саме ліси виконують дуже важливі в життєдіяльності людей естетичну, культурно-оздоровчу й науково-пізнавальну функції [2, с. 25]. Але ліси у всьому світі знаходяться під загрозою. Незважаючи на ключову роль, яку ліси відіграють у світовому екологічному й економічному здоров'ї, ми продовжуємо втрачати ліси разом із тваринами, які мешкають у них і знаходяться під загрозою зникнення [3]. Наразі загальна площа лісового фонду України становить 10,4 млн га, з яких вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн га. Лісистість території країни становить 15,9%. За 50 років площа лісів зросла на 21%, а запас деревини – майже в три рази [4]. Лісовими ресурсами найкраще забезпечені Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька й Закарпатська області, а найгірше – Миколаївська й Херсонська області. Однак можна спостерігати інтенсивну рубку гірських лісів: за останні 40 років зникла значна частина лісового покриву, що вже нині має катастрофічні наслідки. Українські Карпати не здатні утримувати вологу. Вода, яка дуже швидко стікає в долини, створює масштабні екологічні лиха, зокрема зсувів та ерозії ґрунтів, селевих потоків, карстових явищ тощо. Тобто Україна, маючи потужний природноресурсний потенціал, нерационально його використовує, заподіюючи значну шкоду навколишньому середовищу, що вже натеper має катастрофічні екологічні наслідки. На ситуацію також впливають такі фактори, як: ведення бойових дій на сході України; відсутність реальних джерел стабільного інвестування в економіку; зростаючий рівень всеохоплюючої корупції; недостатня підтримка державою малого й середнього бізнесу тощо [5, с. 266–267].

Відповідно, нині найактуальним є питання забезпечення з боку держави схоронності лісового фонду України всіма доступними способами й засобами, основними з яких традиційно вважаються ті, що передбачені актами адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Представлена до аналізу проблематика ґрунтується на необхідності вивчення окремих думок провідних вчених-адміністративістів сучасності, які безпосередньо заклали основи розвитку наукових знань про інструменти діяльності публічної адміністрації в Україні. Зокрема, це стосується праць таких науковців, як: В. Біла, Н. Бондарчук, О. Волков, В. Галуцько, Г. Гончаренко, А. Гук, А. Даниленко, П. Діхтієвський, Н. Замятіна, Л. Золота, В. Коваленко, Л. Коваленко, О. Кузьменко, В. Оксін, І. Патерило, О. Правоторова, С. Стеценко, С. Чернецький, С. Чернов та інші. Однак у контексті форм і методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України наукові доробки зазначених вчених викладення не мають.

Метою статті є визначення поняття форм і методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України задля можливості подальшого наукового дослідження їхньої сутності й особливостей використання.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи запропоновану проблематику, слід зазначити, що регламентація адміністративних інструментів діяльності публічної адміністрації, які

спрямовані на виконання тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони, є однією з важливих ознак державної влади [6, с. 124]. Водночас сучасні позиції науковців зводяться до того, що до інструментів публічного адміністрування належать форми й методи адміністративної діяльності публічної адміністрації [7, с. 164]. Однак наразі в науковій доктрині відсутнє [8, с. 68] конкретне визначення поняття форм і методів адміністративно-правової охорони, зокрема щодо лісового фонду України. Це зумовлено тим, що доктрина юридичної науки щодо категорійно-поняттєвого розуміння одного й того ж явища чи процесу містить щонайменше декілька позицій, а іноді – сотні. Це залежить від юридичної природи досліджуваного феномену. Одностайність позицій вчених можна спостерігати лише у випадку законодавчого закріплення основних його конструкційних властивостей або ж окремих сутнісних ознак, що є базисом його змістового наповнення. В іншому випадку відбувається суб'єктивне інтерпретування конкретно науковця, виражене сукупним уявленням певного ідейного змісту [9, с. 25].

Слід відзначити, що загалом у лінгвістичному розумінні під формою (від. лат. forma) розуміють обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд [10, с. 617]. З позиції наукової доктрини форми діяльності публічної адміністрації визначаються, як приклад:

1) через форми управління як зовнішньо виражені та юридично оформлені дії органу управління (або посадової особи), які здійснюються в межах його компетенції та тягнуть за собою юридично визначені правові наслідки [11, с. 318];

2) через правову форму публічного адміністрування як структуровану відповідно до встановленої юридичної процедури об'єктивізацію в адміністративному праві волевиявлення уповноваженого на виконання функцій публічного адміністрування суб'єкта, що зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних і процедурно-процесуальних відносинах [12, с. 211], або як зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату [13, с. 164];

3) через інструменти діяльності публічної адміністрації як своєчасного замітника категорії «форма державного управління» в розумінні сукупності засобів (приймів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [14, с. 283].

Слід окремо визначити, що, на нашу думку, адміністративно-правова охорона лісового фонду України є одним із напрямів ефективного публічного адміністрування у сфері лісових відносин, а тому форми адміністративно-правової охорони лісового фонду України необхідно розглядати крізь призму форм публічного адміністрування або діяльності публічної адміністрації, що уповноважені на його реалізацію в аспекті здійснення дій охоронного спрямування.

Але, як видно із зазначених вище наукових думок, у науці адміністративного права констатовано, що форми публічного адміністрування і є формами адміністративної діяльності публічної адміністрації [15, с. 206]. Проте необхідно також звернути увагу на те, що форми діяльності публічної адміністрації не треба плутати з категорією формою права, яка характеризує зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, що офіційно встановлені (санкціоновані) державою або загальновизнані суспільством. Історія правознавства знає чотири форми права:

- 1) правовий звичай;
- 2) правовий прецедент;
- 3) нормативно-правовий договір;
- 4) нормативно-правовий акт [16].

Таким чином, форми адміністративно-правової охорони лісового фонду України можна визначити як зовнішнє вираження дій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), якими юридично оформлюються рішення та на підставі яких виникають, розвиваються чи припиняють своє існування адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

Додамо, що такі форми закріплюються в низці законодавчих і підзаконних нормативних актів, починаючи з Конституції та законів України до положень, наказів, порядків, інструкцій та інших [17, с. 37]. Органи виконавчої влади різних рівнів (центральні, місцеві органи) обирають саме ті форми, які за конкретних умов найбільш виправдані й ефективні [18, с. 38–39].

В юридичній науці є усталена думка, що, якщо форму діяльності публічної адміністрації можна досить ясно продемонструвати, показати її правовий зміст та основне призначення, то її методи характеризуються меншим ступенем правової регламентації [19; 20]. Так, на думку

авторів підручника «Адміністративне право України» за редакцією В. Галуцького, методи адміністративної діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [21, с. 151]. Авторський колектив підручника «Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій» за редакцією В. Колпакова визначає методи публічного адміністрування як певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [22, с. 119]. Також відзначимо думку Є. Чернецького, який акцентує, що методами публічного адміністрування є різні способи, прийоми й засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які належать до їх ведення [23, с. 14], і формулювання С. Черновова стосовно того, що метод публічного адміністрування – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного й організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку й суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів [24, с. 21].

Методи публічного адміністрування мають низку притаманних ознак, зокрема: є змога визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсякденну діяльність; виражають зміст керівного впливу й завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну волю держави; використовуються як засіб реалізації функцій і повноважень; мають власну форму, власне зовнішнє вираження [25, с. 83]; у них знаходиться своє вираження публічний інтерес; вони реалізуються в процесі публічного адміністрування; вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться в прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [20, с. 316; 26].

Відповідно, аналіз думок вчених дає можливість стверджувати, що під методами адміністративно-правової охорони лісового фонду України слід розуміти сукупність способів практичного вираження функцій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), що використовуються ними в повсякденній діяльності задля виконання обов'язків у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

Висновок. Проведене дослідження репрезентує факт відсутності законодавчого закріплення та наукового обігу аналізованих категорій, що зумовлює необхідність їхнього визначення крізь призму наукової доктрини – усталених теоретичних положень, які є базисними для категорій форм, методів та інструментів діяльності публічної адміністрації в Україні. На основі думок вчених логічним вбачається висновок, що форми й методи адміністративно-правової охорони лісового фонду України є практичним проявом реалізації повноважень конкретного суб'єкта публічної адміністрації у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

Список використаних джерел:

1. Бондарчук Н.В. Актуальні питання правового режиму лісів України. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 276–279.
2. Волков О.Є. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль : ТНЕУ, 2020. 264 с.
3. Responsible Forestry: Overview. World Wildlife Fund. 2021. *WWF* : web-site. URL: <https://www.worldwildlife.org/industries/responsible-forestry>.
4. Загальна характеристика лісів України. *Державне агентство лісових ресурсів України*. 2021. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diialnosti/lisi-ukrayini/zagalna-harakteristika-lisiv-ukrayini>.
5. Замятіна Н.В. Природно-ресурсний потенціал регіонів України як чинник економічного зростання. *Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє* : Матеріали Науково-практичної Інтернет-конференції, березень 2017 р. / Київський національний економічний університет. 2017. С. 265–267.
6. Правоторова О.М. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123–127.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцький, П.В. Діхтієвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

8. Золота Л.В. Форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4 (25). Т. 2. С. 68–73.
9. Даниленко А.О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25–27.
10. Академічний словник української мови : в 11 т. Т. 10 / Академія наук Української Радянської Соціалістичної Республіки. Київ : Наукова думка, 1979. 726 с.
11. Старілов Ю.Н. Курс общего административного права : учебник : в 2-х т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва : Норма, 2002. 728 с.
12. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2020. 431 с.
13. Советское административное право : учебник / под ред. Р.С. Павловского. Киев : Вища школа, 1986. 414 с.
14. Патеріло І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.
15. Оксін В.Ю. Місцевий розвиток в Україні : теорія та практика публічного адміністрування. Київ : ФОП Чалчинська Н.В., 2020. 428 с.
16. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави та права : підручник. Київ : Кондор, 2008. 477 с.
17. Коваленко Л.П. Адміністративно-правове регулювання природоохоронних відносин в Україні : монографія. Харків : Майдан, 2006. 168 с.
18. Гончаренко Г.А. Організаційно-правові засади управління лісовим фондом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 232 с.
19. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
20. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України : підручник / Національна академія внутрішніх справ. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
21. Адміністративне право України : навчальний посібник / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін. Т. 1: Загальне адміністративне право. Херсон : ХМД, 2015. 272 с.
22. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 395 с.
23. Чернецький Є.Є. Публічне адміністрування заохочень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 19 с.
24. Чернов С.К., Воронкова В.Г., Банах В.А. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія. Запоріжжя : Запорізька державна інженерна академія, 2016. 606 с.
25. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 78–83.
26. Soroka L. Public Regulation of Space Activities in Ukraine. *Advanced Space Law*. 2019. Volume 4. P. 68–79.