

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЛІСОВИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено адміністративно-правові засади публічного адміністрування лісовими ресурсами як окремої правової категорії. Підкреслено, що сучасні трансформаційні процеси в Україні, зумовлені децентралізацією та введенням воєнного стану, істотно вплинули на систему управління природними ресурсами, зокрема лісовими. З одного боку, органи місцевого самоврядування отримали розширені повноваження у сфері ведення лісового господарства, що призвело до перерозподілу функцій і підвищення відповідальності територіальних громад. З іншого боку, особливий правовий режим воєнного стану актуалізував потребу у спеціальних адміністративно-правових механізмах регулювання, серед яких тимчасові обмеження доступу до лісів та посилений контроль за їх охороною.

Обґрунтовано, що перехід від державоцентричної моделі до концепції сервісної держави зумовив оновлення категоріального апарату адміністративного права та поширення поняття «публічне адміністрування», яке відображає переорієнтацію влади на забезпечення публічних інтересів. У науковій літературі наведено різноманітні підходи до визначення цієї категорії: від стислих дефініцій до більш деталізованих, а також позицій, що розкривають практичний вимір адміністрування через реалізацію повноважень, надання послуг і контроль. Особлива увага приділена еволюції розуміння публічного адміністрування в Україні після проголошення незалежності та конституційного закріплення людини як найвищої соціальної цінності.

Уточнено поняття «лісові ресурси» як інтегральної категорії, що охоплює як матеріальні елементи (деревина, лікарська сировина, інші продукти), так і нематеріальні – екосистемні послуги та функції (кліматорегуляція, рекреація, збереження біорізноманіття). Саме нематеріальні складові формують ядро публічного інтересу, зумовлюючи потребу у спеціальному правовому режимі їх використання й охорони.

Розкрито суб'єктний склад публічного адміністрування у лісовій сфері, що має багаторівневий характер і включає органи законодавчої, виконавчої влади, Державне агентство лісових ресурсів України, а також органи місцевого самоврядування. Ефективність управління залежить від належної координації та реалізації принципу субсидіарності.

Визначено, що адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування лісовими ресурсами складається з правових норм, організаційних форм, процедур і методів, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері сталого управління, охорони та відтворення лісів. Його основу становить нормативно-правова база: Конституція України, Лісовий кодекс, спеціальні закони, підзаконні акти та стратегічні документи.

Зроблено висновок, що публічне адміністрування лісовими ресурсами має комплексний характер, поєднує правові, організаційні й сервісні виміри та в різних умовах (децентралізації чи воєнного стану) набуває різних рис – партнерства або централізованого контролю. Незмінною залишається його мета – забезпечення збалансованого використання лісів в інтересах нинішніх і майбутніх поколінь.

Ключові слова: публічне адміністрування, лісові ресурси, адміністративно-правовий механізм, публічний інтерес, децентралізація, воєнний стан, нормативно-правова база, сталий розвиток.

Вступ. Публічне адміністрування природними ресурсами є однією з ключових сфер діяльності держави, оскільки воно безпосередньо пов'язане із забезпеченням екологічної безпеки, реалізацією публічного інтересу та дотриманням конституційних прав громадян. Особливе місце у цій системі посідають ліси, що виконують не лише економічну, а й екологічну та соціальну функції. В умовах сучасних трансформацій – децентралізації, євроінтеграційних процесів та воєнного стану – питання адміністративно-правових засад управління лісовими ресурсами набуває особливої актуальності. Саме від ефективності цього управління залежить збереження національного багатства, формування сталих засад розвитку та забезпечення інтересів нинішніх і майбутніх поколінь.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування адміністративно-правових засад публічного адміністрування лісовими ресурсами в Україні, визначення його змісту як окремої правової категорії та окреслення особливостей функціонування в умовах децентралізації та воєнного стану.

Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціально-правові методи. Зокрема, застосовано метод аналізу та синтезу – для розкриття сутності поняття публічного адміністрування; порівняльно-правовий – для зіставлення підходів національної та зарубіжної доктрини; системний – для дослідження суб'єктного складу й механізмів адміністрування; формально-юридичний – для аналізу нормативно-правової бази, що регламентує використання й охорону лісових ресурсів.

Результати дослідження. Сучасні трансформаційні процеси, зумовлені децентралізацією та запровадженням воєнного стану в Україні, істотно вплинули на систему управління природними ресурсами, зокрема лісовими. Органи місцевого самоврядування отримали розширені повноваження у сфері ведення лісового господарства, що спричинило перерозподіл управлінських функцій і посилило відповідальність територіальних громад. Натомість воєнний стан актуалізував

застосування спеціальних адміністративно-правових механізмів, зокрема тимчасові обмеження доступу до лісів із міркувань безпеки.

У цих умовах зростає наукове значення дослідження адміністративно-правових засад публічного адміністрування лісовими ресурсами як специфічної діяльності публічної влади, спрямованої на їх раціональне використання, охорону та відтворення навіть за надзвичайних режимів.

Перехід від державоцентричної моделі управління до концепції сервісної держави зумовив оновлення понятійного апарату адміністративного права. Замість вузького поняття «державне управління» наразі використовується ширший термін «публічне адміністрування», що відображає переорієнтацію органів влади на забезпечення публічних інтересів громадян і територіальних громад.

Поняття «публічне адміністрування» увійшло в українську правову лексику під впливом практики держав ЄС. Дослівний переклад «public administration» як «державне управління» не відтворює повною мірою його змісту. «Administration» означає «управляти», «служити», а «public» – «суспільний», «народний», «відкритий» [2, с. 21]. Таким чином, категорія відображає здійснення управління від імені суспільства і в його інтересах із дотриманням принципів відкритості, прозорості та підзвітності.

Наукова доктрина пропонує різні підходи до визначення цієї категорії. О. Зіборєва, зокрема, розглядає її як: а) спосіб реалізації публічного інтересу; б) механізм державної політики; в) діяльність органів публічної влади, спрямовану на досягнення загальносуспільних цілей. На її думку, у демократичній державі публічне адміністрування – це професійна діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, фінансована з бюджетів і спрямована на забезпечення прав та потреб людини, громадянського суспільства та бізнесу. У вузькому технічному сенсі воно охоплює сукупність дій уповноважених органів і посадових осіб, спрямованих на реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя [3, с. 221].

Серед основних ознак публічного адміністрування виокремлюють: обов'язковий зв'язок із державною політикою та загальнодержавними програмами; професійний характер діяльності, здійснюваної підготовленими кадрами публічної служби; нормативно-правову регламентованість адміністративних процедур; чіткий розподіл компетенцій між рівнями адміністрування з метою уникнення дублювання функцій і забезпечення системності управління [4].

Різноманіття наукових підходів значно збагачує розуміння категорії «публічне адміністрування». Так, О.В. Кузьменко пропонує стислу дефініцію: це діяльність публічної адміністрації, спрямована на задоволення загальних публічних інтересів суспільства [2, с. 22]. У цьому визначенні акцент зроблено на головному призначенні адміністрування – забезпеченні суспільного блага.

Більш деталізоване розуміння подає К. Бугайчук, який, спираючись на позицію Ю. Битяка, трактує публічне адміністрування як нормативно врегульовану системну діяльність органів влади та місцевого самоврядування, що охоплює планування, підготовку і реалізацію управлінських рішень, організацію роботи апарату, кадрове та інформаційне забезпечення [5, с. 40]. У цьому підході підкреслено як зовнішній, так і внутрішній бік управлінської діяльності, що поєднує владно-розпорядчий, координаційний і сервісний аспекти.

На думку В.К. Колпакова, сутність публічного адміністрування розкривається у практичній діяльності публічної адміністрації з реалізації делегованих повноважень: від управлінського впливу та надання адміністративних послуг – до забезпечення відповідальності суб'єктів і застосування санкцій у разі порушень [6, с. 103].

Водночас у науковій літературі звертається увага, що ефективність адміністрування не може зводитися лише до внутрішньоорганізаційних процесів. Первинним критерієм результативності є досягнення соціально значущих цілей державної політики: гарантування прав і свобод людини, громадської безпеки, задоволення потреб

громад, охорони довкілля та стимулювання розвитку.

Р. Мельник і В. Бевзенко пов'язують становлення сучасного розуміння публічного адміністрування з проголошенням незалежності України та закріпленням у Конституції людини як найвищої соціальної цінності [4]. Це започаткувало глибинне переосмислення ролі державної влади й утвердило громадянське суспільство як основу демократичного розвитку.

Отже, у сучасному науковому дискурсі публічне адміністрування доцільно визначати як цілеспрямовану, нормативно врегульовану діяльність органів публічної влади з реалізації публічного інтересу та державної політики, що поєднує належну організацію управлінського апарату з орієнтацією на суспільно значущі результати.

Перед з'ясуванням сутності публічного адміністрування лісовими ресурсами необхідно уточнити зміст поняття «лісові ресурси». У правовій доктрині України вони традиційно розглядаються як складова природних ресурсів і національного багатства держави, що має екологічну, економічну та соціальну цінність. Саме ця багатофункціональність зумовлює особливий правовий режим їх використання та охорони.

Відповідно до ст. 6 Лісового кодексу України, лісові ресурси – це деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються в процесі формування лісових комплексів. До них належать не лише матеріальні продукти, а й корисні властивості лісів: регулювання водного балансу, запобігання ерозії ґрунтів, очищення повітря, кліматорегуляція та рекреаційні функції [8].

Отже, лісові ресурси охоплюють як матеріальні елементи (деревина, лікарська сировина, інші продукти), так і нематеріальні – екосистемні послуги та функції. Саме останні становлять ядро публічного інтересу, оскільки гарантують довгострокову екологічну безпеку та сталість розвитку.

Конституція України (ст. 13) закріплює положення, що земля, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси

є власністю Українського народу [1]. Відповідно, ліси належать до національного багатства, а права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування. Це зумовлює їх обов'язок забезпечувати раціональне використання, відтворення та охорону лісів у публічних інтересах.

Особливості лісів як об'єкта управління полягають у їх відновлюваному, але довготривалому характері відтворення та багатофункціональності: економічній (ресурси для промисловості й побуту), екологічній (збереження біорізноманіття, кліматична та ґрунтозахисна роль), соціальної (рекреація, культурна й естетична цінність). Це визначає складність завдань публічного адміністрування, яке має забезпечувати баланс між господарським використанням і збереженням природних та соціальних функцій лісів.

Таким чином, публічне адміністрування лісовими ресурсами постає як окрема адміністративно-правова категорія, що охоплює відносини у сфері використання, охорони та відтворення лісів. Його специфіка полягає у поєднанні класичних рис публічного адміністрування з урахуванням екологічної значущості об'єкта, стратегічного значення для економіки й безпеки держави та необхідності узгодження господарських, соціальних і природоохоронних інтересів.

У науковій літературі запропоновано низку дефініцій поняття публічного адміністрування лісових ресурсів. Так, Н. Габлей визначає його як системну діяльність суб'єктів публічного адміністрування в межах правових норм, що охоплює прийняття рішень, надання адміністративних послуг та внутрішнє адміністрування з метою відтворення, використання й охорони лісового фонду [9, с. 347]. Це визначення акцентує на досягненні збалансованого розвитку через виконання управлінських функцій. Триєдиний підхід відображає сутність адміністрування: поєднання владно-нормативного впливу, сервісної функції та внутрішньої організації апарату.

Змістовним ядром публічного адміністрування є реалізація публічного інтересу у сфері охорони, використання й відтво-

рення лісів. Будь-які управлінські дії – від формування стратегії до ухвалення дозвільних рішень чи здійснення контролю – мають бути спрямовані на досягнення суспільно значущих цінностей: екологічної безпеки, права на безпечне довкілля, задоволення економічних потреб держави та суспільства, а також гарантування прав територіальних громад на участь у розподілі природних благ.

Ці засади корелюють із концепцією «сервісної держави», яка передбачає, що органи влади повинні діяти не лише директивно, а й на засадах відкритості, підзвітності та партнерства з громадянським суспільством. Це виражається у публічних консультаціях, прозорості дозвільних процедур, залученні громадськості до формування політики та реагуванні на звернення громадян.

Сутність адміністрування визначається також його суб'єктним складом. Як зазначає А. Соцький, ним є система державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які наділені управлінськими повноваженнями у сфері лісів [10, с. 144]. Система має багаторівневий характер і включає: Верховну Раду України (законодавче регулювання та загальні програми), Кабінет Міністрів України (нормативне забезпечення та координація політики), Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства (формування та інтеграція політики), Державне агентство лісових ресурсів України (спеціально уповноважений орган, що безпосередньо управляє державним лісовим господарством), а також місцеві органи влади та самоврядування, які після реформи децентралізації отримали ширші повноваження у лісовій сфері.

Таким чином, публічне адміністрування лісовими ресурсами є багаторівневою системою, де ефективність залежить від належної координації та дотримання принципу субсидіарності – вирішення питань на найближчому до громадян рівні з мінімальним втручанням вищих органів.

Узагальнено, публічне адміністрування лісовими ресурсами охоплює:

– суб'єктний склад – органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- предмет діяльності – суспільні відносини у сфері використання, охорони й відтворення лісів;

- мету і функції – реалізацію державної політики, забезпечення публічного інтересу, надання адміністративних послуг, контроль і нагляд;

- форми діяльності – нормотворчість, ухвалення індивідуальних рішень, дозвільні процедури, адміністративні послуги та контрольні заходи.

Отже, як адміністративно-правова категорія публічне адміністрування лісовими ресурсами є комплексом правових режимів, механізмів та інструментів, за допомогою яких держава й територіальні громади здійснюють управління лісовим фондом, забезпечуючи баланс економічних, екологічних і соціальних інтересів відповідно до принципів сталого розвитку.

Адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування лісовими ресурсами становить впорядковану систему правових норм, організаційних форм, адміністративних процедур і методів діяльності органів влади, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері сталого управління, охорони, раціонального використання та відтворення лісів. Він забезпечує узгодження інтересів держави, громад та громадян, поєднуючи владно-розпорядчі, координаційні, контрольні та відновлювальні функції й інтегруючи екологічні, безпекові та соціально-економічні цілі.

Центральним елементом цього механізму є правове регулювання, яке визначає суб'єктів управління, їх компетенції та процедури ухвалення рішень. В Україні сформовано багаторівневу нормативно-правову базу, що включає:

- Конституцію України, яка закріплює право власності народу на природні ресурси (ст. 13) та обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку (ст. 16), визначаючи органи влади як суб'єктів управління у сфері природокористування.

- Лісовий кодекс України – базовий акт, що комплексно регулює лісові відносини, встановлює поняття лісового фонду, розмежовує повноваження органів влади, визначає права й обов'язки користувачів

та встановлює відповідальність за порушення.

- Спеціальні закони та підзаконні акти, серед яких Закон «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон «Про центральні органи виконавчої влади», а також численні урядові постанови й накази Держлісагентства, що регламентують порядок використання лісових ресурсів, лісовпорядкування та контроль.

Окрім того, важливу роль відіграють стратегічні документи, які визначають довгострокові орієнтири. Так, Державна стратегія управління лісами України до 2035 р. передбачає підвищення лісистості, реформування системи управління, цифровізацію лісового сектору та посилення протидії незаконним рубкам [11].

Таким чином, нормативно-правова база публічного адміністрування лісовими ресурсами постає як комплексна й динамічна система, що включає конституційні положення, спеціальне лісове законодавство, екологічні та адміністративні норми, підзаконні акти й стратегічні документи. Вона постійно трансформується під впливом децентралізації, євроінтеграційних зобов'язань та воєнних викликів.

Публічне адміністрування лісами поєднує універсальні риси діяльності публічної влади з реалізації публічного інтересу зі специфікою лісової сфери, що має екологічне, економічне та соціальне значення. У мирний час воно базується на партнерстві держави та громад, а в умовах війни – на посиленій централізації та контролі. Незмінною залишається його головна мета – забезпечення збалансованого й законного використання лісових ресурсів в інтересах нинішніх і майбутніх поколінь.

Висновки. Публічне адміністрування лісовими ресурсами є самостійною адміністративно-правовою категорією, яка поєднує загальні риси публічного управління з особливостями, зумовленими екологічною та соціально-економічною значущістю лісів. Його сутність полягає у реалізації публічного інтересу шляхом охорони, раціонального використання й відтворення лісових масивів, що має забезпечувати баланс між господарськими

потребами суспільства та екологічною безпекою держави.

Визначальними характеристиками цього інституту виступають: багаторівневий суб'єктний склад (органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи), нормативно врегульований предмет діяльності (лісові відносини), чітко окреслені функції та форми адміністративної діяльності. Провідну роль у його функціонуванні відіграє правове регулювання, яке визначає компетенції суб'єктів, процедури ухвалення рішень та порядок реалізації державної політики у сфері лісокористування.

Нормативно-правова база публічного адміністрування лісовими ресурсами є багаторівневою та динамічною: вона охоплює положення Конституції України, Лісового кодексу, спеціальних екологічних та адміністративних законів, підзаконних актів і стратегічних документів. Особливу роль у сучасних умовах відіграють регуляторні заходи, ухвалені під час воєнного стану, які тимчасово посилюють централізований контроль за лісовою сферою.

Отже, публічне адміністрування лісовими ресурсами має комплексний характер, що поєднує правові, організаційні та сервісні виміри. Воно є інструментом реалізації конституційно закріплених екологічних прав громадян і водночас складовою державної політики у сфері сталого розвитку.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття публічне адміністрування. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 3. С. 20–24.
3. Зіборєва О. Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. Серія ПРАВО. 2021. Вип. 64. С. 220–223. Ужгород: Ужгородський національний університет. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.40>. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/08/43-1.pdf>.
4. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
5. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. Право і безпека. 2017. № 3 (66). С. 38–44.
6. 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.
7. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Ковтун М. С. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. Харків: Право, 2018. 172 с.
8. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 17. Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>.
9. Габлей Н. Г. Публічне адміністрування лісового фонду України. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 1. С. 346–348. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-1/78>.
10. Соцький А. М. Поняття та види суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери. Держава та регіони. Серія: Право. 2021. № 2. С. 143–147. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.2.23>. URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/2_2021/25.pdf.
11. Кабінет Міністрів України. Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року: розпорядження від 29 груд. 2021 р. № 1777-р. Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>.

Pikun I. A. Administrative and legal foundations of public administration of forest resources in Ukraine

The article examines the administrative and legal foundations of public administration of forest resources as a distinct legal category. It emphasizes that the ongoing transformational processes in Ukraine, driven by decentralization and the introduction of martial law, have significantly affected the system of natural resource management, particularly in the forestry sector. On the one hand, local self-government bodies have gained expanded powers in forest management, which led to a redistribution of functions and increased responsibility of territorial communities. On the other hand, the special legal regime of martial law highlighted

the need for specific administrative and legal regulatory mechanisms, including temporary restrictions on forest access and strengthened control over their protection.

It is substantiated that the transition from a state-centered model to the concept of a service-oriented state has renewed the categorical framework of administrative law and promoted the use of the term "public administration," which reflects the shift of public authorities towards ensuring public interests. Scholarly literature offers diverse approaches to defining this category: from concise definitions to more detailed ones, as well as positions that reveal the practical dimension of administration through the exercise of powers, provision of services, and control. Particular attention is paid to the evolution of the understanding of public administration in Ukraine after the declaration of independence and the constitutional recognition of the individual as the highest social value.

The concept of "forest resources" is clarified as an integral category encompassing both material elements (timber, medicinal raw materials, and other products) and immaterial ones – ecosystem services and functions (climate regulation, recreation, biodiversity conservation). The immaterial components constitute the core of the public interest, necessitating a special legal regime for their use and protection.

The article outlines the subject structure of public administration in the forestry sphere, which has a multi-level character and includes legislative and executive bodies, the State Forest Resources Agency of Ukraine, as well as local self-government authorities. The effectiveness of management depends on proper coordination and implementation of the subsidiarity principle.

It is determined that the administrative and legal mechanism of public administration of forest resources consists of legal norms, organizational forms, procedures, and methods that ensure the implementation of state policy in the field of sustainable forest management, protection, and reproduction. Its foundation is the legal framework: the Constitution of Ukraine, the Forest Code, special laws, by-laws, and strategic documents.

The article concludes that public administration of forest resources is of a complex nature, combining legal, organizational, and service dimensions, and under different conditions (decentralization or martial law) it acquires different features – partnership or centralized control. Its ultimate goal remains unchanged: ensuring the balanced use of forests in the interests of present and future generations.

Key words: *public administration, forest resources, administrative and legal mechanism, public interest, decentralization, martial law, legal framework, sustainable development.*