

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ РОЗПОРЯДЖЕНЬ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЛУЗІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Брановицький Віктор Володимирович,

orcid.org/0000-0002-4339-2214

кандидат економічних наук,

докторант

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

адвокат, старший партнер АО «КБ Партнерс»



Статтю присвячено визначенню проблемних аспектів нормативно-правового забезпечення прийняття розпоряджень місцевими державними адміністраціями у контексті публічного адміністрування галузі природокористування та шляхів його удосконалення. Увагу зосереджено на проблематиці визначення кола інструментів, необхідних для виконання окремих повноважень місцевих державних адміністрацій, з тим, щоб з'ясувати стан нормативно-правового регулювання здійснення нормотворчих повноважень місцевими державними адміністраціями, встановити підстави прийняття нормативно-правових актів ними та визначити, які саме публічні завдання виконуються ними виключно за допомогою даного інструмента публічного адміністрування. В окреслених цілях проаналізовано законодавство та матеріали практики з питань виконання повноважень зі створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах, встановлення лімітів використання лісових ресурсів, встановлення максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, встановлення обмежень використання природних об'єктів, зокрема лісів та об'єктів тваринного світу. За наслідком проведеного дослідження встановлено, що нормативно-правові засади та здійснення функції нормативно-правового регулювання місцевими державними адміністраціями на практиці знаходяться на неналежному рівні насамперед через наявність прогалин у чинному законодавстві і невиконання органами публічної влади вимог закону щодо затвердження необхідних порядків їх діяльності. Зазначено, що вирішення окреслених проблем вимагає внесення змін і доповнень до законодавства, спонукання органів виконавчої влади до затвердження необхідних порядків, зокрема, шляхом здійснення нормотворчої ініціативи, а також Президентом чи Радою національної безпеки та оборони України шляхом надання відповідних рекомендацій і доручень органам виконавчої влади. Наголошено на необхідності здійснення належного контролю за діяльністю суб'єктів нормотворчих повноважень, проведення якого дало б змогу виявити невиконані або неналежно виконані зобов'язання.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, нормативно-правові акти підзаконного рівня, розпорядження, нормативно-правове регулювання, публічне адміністрування, публічна адміністрація, законодавство, природокористування.

Branowicki Wiktor. Problematic aspects of regulatory support for the adoption of orders by local state administrations in the framework of public administration of the nature management sector

The article deals with identifying problematic elements of regulatory support for the adoption of orders by local and state administrations in the context of public administration in the nature management sector and suggests ways to make it better. Attention is focused on the problem of determining the range of tools necessary for the implementation of certain powers of local state administrations, to find out the state of normative and legal regulation of the realisation

of regulatory powers by local state administrations, to establish the grounds for the adoption of normative and legal acts by them and to determine which public tasks are performed by them exclusively with the help of this public administration tool. For the aforementioned purposes, legislation and practice materials on the implementation of the authority to establish protected zones for the conservation of biodiversity in forests, the setting of limits on the use of forest resources, the setting of maximum standards for the free collection of wild herbal plants, flowers, and berries, and the setting of restrictions on the use of natural objects, in particular forests and wildlife objects, were analysed. As a result of the research, it was found that the regulatory framework and the implementation of the function of regulatory regulation by local state administrations in practice are at an inadequate level primarily due to the presence of gaps in the current legislation and non-compliance by public authorities with the requirements of the law on the approval of the necessary procedures for their activities. It is noted that the aforementioned issues call for changes and additions to the law, which should be encouraged by the executive authorities, particularly through the implementation of a normative initiative, as well as by the president or the National Security and Defence Council of Ukraine by giving the executive authorities pertinent recommendations and instructions. The need for proper control over the activities of the subjects of normative powers was emphasized, which would allow the identification of unfulfilled or improperly fulfilled obligations.

Key words: local state administrations, normative legal acts of the subordinate level, orders, normative legal regulation, public administration, public administration, legislation, nature management.

Сьогодні в Україні публічне адміністрування галузі природокористування здійснюється широкою системою суб'єктів за допомогою використання різноманітних інструментів, кожен з яких має власне призначення, сферу застосування, наслідки, зміст. У відповідності із ст.ст. 6 і 19 Конституції України [1], діяльність публічної адміністрації за кожним із нормативно закріплених напрямків та за допомогою кожного з передбачених законодавством інструментів має відбуватись на підставі, в межах та у порядку, визначеними законами України [1]. Однак, маємо констатувати, що не усі елементи механізму публічного адміністрування у державі набули належної нормативно-правової регламентації, що ставить під сумнів законність діяльності суб'єктів публічної адміністрації, її ефективність, рівень дотримання прав і свобод громадян тощо. Викладене обумовлює актуальність проведення наукових розробок за цим напрямком.

Одним із таких проблемних аспектів є нормативно-правове регулювання, здійснюване місцевими органами виконавчої влади, оскільки чинне законодавство містить чимало недоліків, включаючи прогалини, що безпосереднім чином впливає на практику діяльності місцевих державних адміністрацій. Зокрема, законодавством прямо не закріплено переліку питань, з яких приймаються ними розпорядження, не визначено, які з покладених на них

повноважень можуть реалізовуватись виключно за допомогою даного різновиду інструментів діяльності публічної адміністрації, і загалом не конкретизовано, які саме інструменти мають використовуватись для реалізації кожного з покладених на них завдання.

Тому метою статті стане визначення проблемних аспектів нормативно-правового забезпечення прийняття розпоряджень місцевими державними адміністраціями у контексті публічного адміністрування галузі природокористування та шляхів його удосконалення. А саме, зосередимось на проблематиці визначення кола інструментів, необхідних для виконання певних з їх повноважень, з тим, щоб з'ясувати стан нормативно-правового регулювання здійснення нормотворчих повноважень місцевими державними адміністраціями, встановити підстави прийняття нормативно-правових актів ними та визначити, які саме публічні завдання виконуються ними виключно за допомогою даного інструмента публічного адміністрування.

Пристаючи до розкриття поставлених питань, ще раз підкреслимо, що законодавство прямо не встановлює, з яких питань місцеві державні адміністрації приймають нормативно-правові акти. Натомість мають місце лише окремі норми, розміщені поза закріпленими переліками їх повноважень, в яких однак розміщено вказівки на те, що певні документи затвер-

джуються або встановлюються місцевими державними адміністраціями. Застосування нормативно-правових актів у таких цілях зазвичай прямо не зазначене на нормативно-правовому рівні, а відомості про факти їх прийняття впливають зі звичайної практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації у таких випадках. Наприклад, мова йде про повноваження, закріплені ст. 43 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2] стосовно визначення порядків встановлення лімітів використання природних ресурсів місцевого значення [2] або ж про встановлені ст. 5 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [3] щодо затвердження положень про території та об'єкти природно-заповідного фонду місцевого значення [3]. Тобто, як відомо, порядки і положення зазвичай затверджується актами нормативно-правового характеру.

В решті ж випадків з аналізу положень чинного законодавства не впливає однозначної відповіді з приводу конкретного інструмента діяльності публічної адміністрації, необхідного для виконання того або іншого публічного завдання, і щодо розмежування випадків застосування нормативних та адміністративних актів. Зокрема, у Лісовому кодексі (далі – ЛК) України [4], законах України «Про тваринний світ» [5] і «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено низку повноважень із встановлення (затвердження) лімітів використання природних (зокрема, лісових) ресурсів [2; 4], створення охоронних зон для збереження біорізноманіття, встановлення максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід [4], встановлення обмежень використання природних об'єктів, зокрема лісів та об'єктів тваринного світу [4; 5] тощо. Порядки їх реалізації ці закони не розкривають, зокрема всупереч положенням ст.ст. 38, 54 Закону України «Про тваринний світ» [5], а спосіб їх формулювання свідчить про можливість використання як нормативних, так і адміністративних актів для їх виконання (адже з них не впливає однозначного розуміння того, мова йде про вирішення індивідуальної справи, наприклад, про затвердження ліміту для конкретного

суб'єкта на підставі його заяви, або ж про загальні норми, які поширюються на усіх природокористувачів).

З огляду на це, одразу ж зауважимо, що такі неточності неприпустимі для законодавства, оскільки, по-перше, вони становлять собою порушення нормотворчої техніки і, по-друге, не сприяють дотриманню ст. 19 Конституції України [1]. Тому вважаємо, що на нормативному рівні, зокрема шляхом внесення доповнень до цих та інших нормативно-правових актів, необхідно чітко закріпити, які саме інструменти застосовують суб'єкти публічної адміністрації (наразі місцеві державні адміністрації) для виконання тих або інших повноважень. Крім того, зважаючи на положення ст.ст. 38, 54 Закону України «Про тваринний світ» порядки здійснення окремих із зазначених повноважень повинні бути визначені на рівні закону [5]. Але враховуючи їх відсутність, в окресленій ситуації мають місце прогалини законодавства, які мають бути виправлені шляхом внесення доповнень до Закону України «Про тваринний світ», ст.ст. 38, 54 якого передбачають наявність в його межах порядків виконання певних публічних повноважень [5]. Викладене, зі свого боку, свідчить про необхідність посилення реалізації нормотворчої функції суб'єктів публічної адміністрації шляхом здійснення нормотворчої ініціативи з приводу внесення змін і доповнень до законів.

Отже, щоб сформулювати відповідь на поставлене питання (тобто, які саме інструменти використовуються), треба встановити, по-перше, чи урегульовують підзаконні нормативно-правові акти відносно прийняття розпоряджень, оскільки на рівні законів, як було продемонстровано вище, така регламентація відсутня, і, по-друге, проаналізувати матеріали практики діяльності місцевих державних адміністрацій за кожним з названих вище повноважень, а саме:

1) *створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах*, порядок чого, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 85 ЛК України [4] та ч. 8 ст. 11 Закону України «Про Червону книгу України» [6], має визначатись Кабінетом Міністрів України [4; 6], але всупереч цій нормі даного порядку так і не прийнято Урядом, що додатково підтверджує

неналежний стан виконання функції нормативно-правового регулювання. Наразі є діючим лише Порядок встановлення охоронних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, та режиму їх використання [7], який однак не пов'язаний з лісокористуванням.

Між тим, якщо звернутись до його змісту, то, знов-таки, у ньому відсутні будь-які вказівки на те, у якій формі приймається рішення про встановлення охоронної зони. При цьому, компетенцію з прийняття цих рішень даною постановою покладено на органи місцевого самоврядування [7], що, так само, не сприяє отриманню відповіді про реалізацію відповідних повноважень місцевими державними адміністраціями. Водночас, з огляду на те, що воно приймається за клопотанням заінтересованих осіб (Державної служби України з надзвичайних ситуацій, її підприємств, установ чи організацій [7]), то можна припустити, що мова йде про адміністративний акт, адже, нагадаємо, що нормативно-правові акти приймаються за нормотворчою ініціативою, а не заявами чи клопотаннями. У цьому ракурсі, корисним стане звернутись до проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах та Порядку створення охоронних зон для збереження об'єктів Червоної книги України», підготовленого Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України [8]. Зокрема, пп. 11–13 цього Порядку передбачено, що охоронна зона створюється за поданням приватних осіб паспорту охоронної зони до уповноваженого територіального органу, на підставі чого протягом встановленого строку він приймає рішення про створення або відмову у створенні охоронної зони [8]. Викладене співпадає зі звичайною процедурою прийняття рішень у формі адміністративних актів, а отже можемо зробити висновок, що охоронні зони встановлюються за допомогою використання саме даної категорії інструментів діяльності публічної адміністрації, а не у порядку нормативно-правового регулювання.

Так чи інакше, викладене свідчить, по-перше, про необхідність виконання

Кабінетом Міністрів України вимог п. 5 ч. 1 ст. 85 ЛК України [4] і ч. 8 ст. 11 Закону України «Про Червону книгу України» [6] та урегулювання ним відносин зі створення охоронних зон за допомогою прийняття відповідного нормативно-правового акта, по-друге, про необхідність удосконалення зазначених положень ЛК України і Закону України «Про Червону книгу України» (зокрема за допомогою здійснення нормотворчої ініціативи) шляхом доповнення їх нормами про те, за допомогою якого інструмента реалізується дане повноваження;

2) *встановлення лімітів використання лісових ресурсів*. З одного боку, як і у попередньому випадку, ст. 72 ЛК України пов'язує встановлення лімітів із прийняттям рішення про це органами виконавчої влади [4], однак форму і зміст такого рішення не встановлено. Порядок встановлення таких лімітів наразі не прийнято, а з аналізу скасованого наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 31 березня 1993 р. № 26 [9] можна підсумувати, що знов-таки має місце прийняття адміністративного акта на підставі розгляду поданих документів. Викладене підтверджується й аналізом окремих розпоряджень місцевих державних адміністрацій. Наприклад, розпорядженням Волинської обласної державної адміністрації від 4 липня 2019 р. № 378 затверджено інформаційну картку «Ліміт на спеціальне використання природних ресурсів у межах території та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення» [10], в якій зазначено, що такий ліміт є документом дозвільного характеру [10]. А відтак, рішення про його видачу (затвердження) становить собою адміністративний акт. Аналогічний висновок впливає також і з можливості отримання адміністративної послуги із затвердження лімітів використання природних ресурсів місцевого значення за наслідком розгляду заяви про це і пакету документів [11]. При цьому ані порядку, ані інструкції із їх видачі наразі теж не затверджено і, враховуючи дані на сайті «Дії», де описано дану послугу, надається вона на підставі нормативно-правових актів, не призначених для регулювання таких відносин: постанови Кабінету Міністрів Укра-

їни «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення» від 10 серпня 1992 р. № 459 [12] і наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Інструкції про застосування порядку установа лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення» від 24 січня 2008 р. № 27 [13]. Їх аналіз також підтверджує наші висновки щодо того, що ліміти встановлюються/затверджуються за допомогою адміністративних актів. Але водночас підкреслимо те, що ситуація, за якої виконання публічних повноважень позбавлене належного і відповідного йому нормативно-правового підґрунтя, а його реалізація здійснюється на підставі нормативно-правового базису, який не регулює ці відносини, є неприпустимою та свідчить про недотримання суб'єктами публічної адміністрації вимог ст. 19 Конституції України [1]. Викладене потребує свого виправлення шляхом прийняття необхідних нормативно-правових актів, проведення освітньо-виховних заходів серед посадових осіб публічної адміністрації і надання необхідних методичних рекомендацій, здійснення перевірок законності діяльності суб'єктів публічної адміністрації з метою припинення та попередження ними порушень вимог законодавства, а також оптимізації їх діяльності у напрямку підвищення рівня правомірності виконання ними своїх повноважень та дотримання прав і свобод громадян.

З іншого боку, вивчення матеріалів практики діяльності місцевих державних адміністрацій дає змогу дійти також і протилежного висновку. Зокрема, наразі залишається чинним розпорядження Полтавської обласної державної адміністрації «Про затвердження лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення Полтавської області на 2005 рік» від 11 січня 2005 р. № 5 [14], зареєстроване, підкреслимо, в Полтавському обласному управлінні юстиції [14], що свідчить про його одно-

значний нормативно-правовий характер. Даним розпорядженням безпосередньо затверджені ліміти на використання вказаних природних ресурсів на 2005 рік [14]. Іншими аналогічними прикладами є розпорядження Харківської обласної державної адміністрації «Про встановлення Лімітів на спеціальне використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів на 2012 рік» від 12 листопада 2012 р. № 655 [15] і таке ж на 2019 рік від 16 грудня 2019 р. № 625 [16], а також проект розпорядження Івано-Франківської обласної військової адміністрації «Про встановлення лімітів використання лісових ресурсів при здійсненні побічних лісових користувань на 2022 рік» [17], що підтверджує актуальність окресленого та властивість даної ситуації для сьогодення.

Додатково до вказаного зауважимо, що Інструкція щодо застосування порядку встановлення лімітів використання диких тварин, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення [18], передбачає зовсім інший порядок встановлення лімітів, схожий із порядком прийняття нормативно-правових актів, і закріплює, що вони затверджуються наказом центрального органу виконавчої влади нормативно-правового характеру [18].

З висвітленого випливає, що через недосконалість законодавства, зумовлену прогалинами, сьогодні наявна ситуація, за якої мають, по-перше, місце колізії у порядках встановлення лімітів користування природними ресурсами і, по-друге, неоднозначна практика діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо однакових типів природних об'єктів: одні місцеві державні адміністрації визначають ліміти на використання природних ресурсів як документи дозвільного характеру і встановлюють їх за звичайною адміністративною процедурою шляхом прийняття відповідного адміністративного акта, а інші – виконують це повноваження шляхом видання нормативно-правового акта.

Така суперечливий стан свідчить про нагальну потребу в оптимізації чинного законодавства, по-перше, шляхом внесення змін і доповнень до законів, якими на публічну адміністрацію покладено повноваження зі встановлення/затвер-

дження лімітів використання природних ресурсів (зокрема через реалізацію законодавчої ініціативи), змістом яких стане: закріплення поняття лімітів, з якого стане чітко й однозначно зрозуміло, становлять вони собою документи дозвільного характеру або ж мають закріплюватись як правила природокористування у межах нормативно-правових актів; визначення інструментів діяльності публічної адміністрації, на підставі яких встановлюються ліміти – адміністративних або нормативно-правових актів, відповідно. У відповідності із внесеними змінами має бути узгоджено підзаконні нормативно-правові акти (зокрема розглянуті), якими затверджено інструкції із встановлення лімітів природокористування.

По-друге, шляхом затвердження необхідних нормативно-правових актів, якими буде встановлено загальний порядок встановлення лімітів. Попри норму, закріплену у ст. 43 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2], практика показує, що сьогодні надаються адміністративні послуги із встановлення лімітів на використання природних ресурсів місцевого значення на підставі нормативно-правових актів, які регулюють аналогічні відносини, але стосовно ресурсів загальнодержавного значення. До того ж, зауважимо, що закріплення кожною місцевою державною адміністрацією власного порядку встановлення лімітів не сприяє впровадженню однакової практики і єдиних стандартів їх діяльності, а механізм реалізації права громадян на користування природними об'єктами права власності народу України у цей спосіб відрізнятиметься у кожному населеному пункті. Тобто реалізація даного права матиме розбіжності для громадян за територіальною ознакою, що, на нашу думку, є порушенням конституційного права громадян на рівність та недискримінацію [1]. Тому важливим є внесення змін до ст. 43 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими на Кабінет Міністрів України буде покладено також повноваження із затвердження порядку встановлення лімітів на використання природних ресурсів місцевого значення, та прийняття ним постанови, якою його буде, власне, затверджено;

3) *встановлення максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід* [4]. Як і у попередніх випадках порядків реалізації даного повноваження не прийнято і у законодавстві не встановлено, яким чином воно має виконуватись. Тому, лише звертаючись до матеріалів практики діяльності місцевих державних адміністрацій, можна дійти висновку стосовно того, що це повноваження виконується шляхом видання нормативно-правових актів. На його користь свідчить зокрема розпорядження Харківської обласної державної адміністрації «Про встановлення максимальних норм безоплатного збору громадянами дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів та грибів на території області» від 17 серпня 2007 р. № 526 [19]. На нашу думку, у цьому випадку доцільно здійснити аналогічні заходи, спрямовані на оптимізацію механізму діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема в частині здійснення нею функції нормативно-правового регулювання, шляхом закріплення відповідних уточнюючих норм (що це повноваження реалізується шляхом видання розпоряджень нормативно-правового характеру) та прийняття нормативно-правового акта, яким буде затверджено порядок встановлення максимальних норм безоплатного збору громадянами рослинних ресурсів;

4) *встановлення обмежень використання природних об'єктів, зокрема лісів та об'єктів тваринного світу* [4]. З цього приводу ст. 88 ЛК України передбачає повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування із встановлення заборон або обмежень на користування лісами, зокрема шляхом відвідування та проведення певних видів робіт [4]. Однак, ані порядку його здійснення, включаючи визначення інструментів діяльності публічної адміністрації, необхідних для цього, ані розмежування компетенції між названими суб'єктами ЛК України не закріплює. Окремий нормативно-правовий акт, який має регулювати механізм виконання цих повноважень, також відсутній.

Зі свого боку, Закон України «Про тваринний світ» закріплює аналогічні повноваження, але виключно за органами виконавчої влади: загалом зі встановлення

обмежень щодо користування об'єктами тваринного світу – за місцевими державними адміністраціями та Радою міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК) (ст. 14); зі встановлення обмежень, постійної чи тимчасової заборони використання об'єктів тваринного світу або їх вилучення у наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях – за центральними органами виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, а на території АРК – за органами виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища і лісового та мисливського господарства (ч. 4 ст. 28) [5]. При цьому, згідно зі ст. 38 порядок встановлення заборон та обмежень повинен передбачатись цим законом та іншими нормативно-правовими актами [5], однак дана вимога закону не виконана і в його межах відсутній механізм реалізації даного повноваження, як і не передбачений він іншими нормативними документами.

Окреслене подальше підтверджує неналежний стан виконання функції нормативно-правового регулювання, зокрема, з питань адміністративно-правового забезпечення реалізації права на користування природними об'єктами права власності народу України та необхідність виправлення даної проблеми шляхом спонукання суб'єктів нормотворчих повноважень до активізації їх діяльності за цим напрямком. Так, нагадаємо, що шляхи удосконалення публічного адміністрування у державі визначають у своїх актах Президент України та Рада національної безпеки та оборони України [20; 21]. Крім того, необхідними є, по-перше, внесення доповнень до законів України, якими буде виправлено допущені прогалини, у даному випадку – шляхом закріплення засад встановлення заборон і обмежень користування природними ресурсами, по-друге, прийняття необхідним нормативно-правових актів підзаконного рівня, якими буде затверджено детальні порядки виконання даного повноваження. Також необхідним є встановлення чіткого розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, передбачених ст. 88 ЛК України [4].

Поза вказаним, з метою з'ясування, за допомогою яких інструментів реалізується дане повноваження, попри відсутність необхідного нормативно-правового підґрунтя для цього (що, як наслідок, може стати підставою для оскарження відповідних рішень суб'єктів публічної адміністрації як незаконних, оскільки їх форму і зміст не встановлено на нормативно-правовому рівні), звернімось до матеріалів практики. Так, вивчення розміщених у публічному доступі документів дає змогу дійти висновку, що це повноваження реалізується місцевими державними адміністраціями у порядку нормативно-правового регулювання, про що свідчить низка прийнятих в окреслених цілях та зареєстрованих у Міністерстві юстиції України розпоряджень, наприклад: розпорядження Луганської обласної державної адміністрації «Про встановлення обмежень щодо користування мисливськими угіддями та здійснення полювання» від 7 серпня 2012 р. № 1036 [22], розпорядження Харківської обласної військової адміністрації «Про заборону відвідування лісів та здійснення полювання на території Харківської області у період воєнного стану» від 8 серпня 2022 р. № 114 В [23], розпорядження Харківської обласної державної адміністрації «Про заборону відвідування населенням хвойних лісів і в'їзду до лісів області транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки протягом 2019 року» від 11 квітня 2019 р. № 200 [24].

Водночас, подальше вивчення рішень місцевих державних адміністрацій дозволяє дійти висновку, що, внаслідок допущених у законодавстві прогалин щодо форми їх прийняття, практика виконання даного повноваження є неоднаковою і суперечливою. А саме, якщо у наведених вище прикладах заборони та обмеження встановлюються шляхом прийняття розпоряджень, то інші суб'єкти публічної адміністрації видають з цього приводу накази, наприклад: наказ Львівської обласної державної адміністрації «Про встановлення обмежень щодо проведення полювання та регулювання питань мисливства в період воєнного стану на території Львівської області» від 8 серпня 2022 р. № 154/22 [25]; наказ Обухівської районної військово-

вої адміністрації Київської області «Про встановлення обмежень щодо проведення полювання та регулювання питань мисливства в період воєнного стану на території Обухівського району Київської області» від 14 жовтня 2022 р. № 301 [26].

Зазначене додатково підтверджує необхідність оптимізації сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації стосовно виконання ними покладених на них публічних завдань і повноважень, включаючи потребу урегулювання питань застосування ними конкретних інструментів, визначення форми й змісту їх рішень, а також необхідність узгодження їх діяльності та впровадження єдиних правил її здійснення, що має здійснюватись додатково шляхом проведення роз'яснень, надання методичних рекомендацій, проведення заходів із підвищення кваліфікації, а також здійснення контролю за їх діяльністю з метою дотримання ними вимог законодавства, попередження й припинення його порушень, виправлення недоліків у їх роботі.

Таким чином, підсумовуючи викладене у статті, зауважимо, що нормативно-правові засади та здійснення функції норма-

тивно-правового регулювання місцевими державними адміністраціями на практиці знаходяться на неналежному рівні насамперед через наявність прогалин у чинному законодавстві і невиконання органами публічної влади вимог закону щодо затвердження необхідних порядків їх діяльності. Вирішення окреслених проблем вимагає передусім внесення змін і доповнень до законодавства, спонукання органів виконавчої влади до затвердження необхідних порядків, зокрема, шляхом здійснення нормотворчої ініціативи, а також Президентом чи Радою національної безпеки та оборони України шляхом надання відповідних рекомендацій і доручень органам виконавчої влади. Водночас, окреслене, на нашу думку, може бути зумовлене також відсутністю здійснення належного контролю за діяльністю суб'єктів нормотворчих повноважень, проведення якого дало б змогу виявити невиконані або неналежно виконані зобов'язання, що обумовлює необхідність визначення стану нормативно-правового регулювання контролю у цій сфері та формулювання пропозицій щодо його оптимізації в межах окремих досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.08.2023).
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. № 41. Ст. 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 18.08.2023).
3. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 34. Ст. 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text> (дата звернення: 18.08.2023).
4. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 17. Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text> (дата звернення: 18.08.2023).
5. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 14. Ст. 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text> (дата звернення: 18.08.2023).
6. Про Червону книгу України : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3055-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 30. Ст. 20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14#Text> (дата звернення: 18.08.2023).
7. Про затвердження Порядку встановлення охоронних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, та режиму їх використання : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2262. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

8. Про затвердження Порядку створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах та Порядку створення охоронних зон для збереження об'єктів Червоної книги України : проєкт постанови Кабінету Міністрів України. *Про погодження проєкту постанови Кабінету Міністрів України*. 2022. URL: https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/2909_0_19-22.pdf (дата звернення: 18.08.2023).

9. Про затвердження Інструкції про порядок установа лімітів на використання лісових ресурсів державного значення та Інструкції про порядок видачі дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 31 березня 1993 р. № 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0024-93#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

10. Інформаційна картка «Ліміт на спеціальне використання природних ресурсів у межах території та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення» управління екології та природних ресурсів Волинської обласної державної адміністрації : затверджено Розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 4 липня 2019 р. № 378. URL: <https://voladm.gov.ua/admin-assets/files/file/Ekologiya/ІНФОРМАЦІЙНА%20КАРТКА%20ліміт%20на%20спец.використання%20природних%20ресурсів%20у%20межах%20територій%20ПЗФ%20місцевого%20значення.pdf> (дата звернення: 18.08.2023).

11. Затвердження лімітів на використання природних ресурсів місцевого значення / Дія. URL: <https://guide.diia.gov.ua/view/zatverdzhennia-limitiv-na-vykorystannia-prirodnykh-resursiv-u-mezhakh-terytorii-ta-obiektiv-prirodno-zapovidnoho-fondu-mistsevoih-47ab3cda-5076-4bad-b8db-08dc7430e2fe> (дата звернення: 18.08.2023).

12. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення : постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

13. Про затвердження Інструкції про застосування порядку установа лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 24 січня 2008 р. № 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0117-08#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

14. Про затвердження лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення Полтавської області на 2005 рік : Розпорядження Полтавської обласної державної адміністрації від 11 січня 2005 р. № 5. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/PO050001?an=918&ed=2005_01_11 (дата звернення: 18.08.2023).

15. Про встановлення Лімітів на спеціальне використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів на 2012 рік : Розпорядження Харківської обласної державної адміністрації від 12 листопада 2012 р. № 655. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/7/644/Attaches/121112-01-11-zagal-01-11-655-rozp_1_.pdf?sv (дата звернення: 18.08.2023).

16. Про встановлення Лімітів на спеціальне використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів на 2019 рік : Розпорядження Харківської обласної державної адміністрації від 16 грудня 2019 р. № 625. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/7/644/files/191216-01-11-zagal-625-rozp.pdf?sv> (дата звернення: 18.08.2023).

17. Про встановлення лімітів використання лісових ресурсів при здійсненні побічних лісових користувань на 2022 рік : проєкт Розпорядження Івано-Франківської обласної військової адміністрації. URL: <https://www.ifforestry.gov.ua/images/rubka/%D0%90%D0%A2%D0%91/%D0%B1%D1%80/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BB%D1%96%D0%BC%D1%96%D1%82%D0%B8%20%D0%B2%202022%20%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96.doc> (дата звернення: 18.08.2023).

18. Про затвердження Інструкції щодо застосування порядку встановлення лімітів використання диких тварин, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 26 травня 1999 р. № 116. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0518-99#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

19. Про встановлення максимальних норм безоплатного збору громадянами дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів та грибів на території області : Розпорядження Харківської обласної державної адміністрації від 17 серпня 2007 р. № 526. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XA070046> (дата звернення: 18.08.2023).

20. Брановицький В.В. Роль президента України в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації громадянами права користування природними об'єктами права власності народу України. *Нове українське право*. 2022. № 5. С. 24–30. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.5.3>.

21. Брановицький В.В. Особливості визначення правового статусу Ради національної безпеки і оборони України як суб'єкта публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2023. № 1(40). С. 5–20. DOI: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2023.1.01>.

22. Про встановлення обмежень щодо користування мисливськими угіддями та здійснення полювання : Розпорядження Луганської обласної державної адміністрації від 7 серпня 2012 р. № 1036. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/LU120118> (дата звернення: 18.08.2023)

23. Про заборону відвідування лісів та здійснення полювання на території Харківської області у період воєнного стану : Розпорядження Харківської обласної військової адміністрації від 8 серпня 2022 р. № 114 В. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1171/117059/files/114.pdf?sv> (дата звернення: 18.08.2023)

24. Про заборону відвідування населенням хвойних лісів і в'їзду до лісів області транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки протягом 2019 року : Розпорядження Харківської обласної державної адміністрації; Харківської обласної військової адміністрації від 11 квітня 2019 р. № 200. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/7/644/files/190411-01-11-zagal-200-rozp.pdf?sv> (дата звернення: 18.08.2023).

25. Про встановлення обмежень щодо проведення полювання та регулювання питань мисливства в період воєнного стану на території Львівської області : Наказ Львівської обласної державної адміністрації від 8 серпня 2022 р. № 154/22. URL: <https://loda.gov.ua/documents/36881> (дата звернення: 18.08.2023).

26. Про встановлення обмежень щодо проведення полювання та регулювання питань мисливства в період воєнного стану на території Обухівського району Київської області : Наказ Обухівської районної військової адміністрації Київської області від 14 жовтня 2022 р. № 301. URL: <https://vasylkivrada.gov.ua/2022/10/18/pro-vstanovlennya-obmezhen-shhodo-provedennya-polyuvannya-ta-regulyuvannya-pitan-mislivstva-v-period-voyennogo-stanu-na-teritori%D1%97-obuxivskogo-rajonu-ki%D1%97vsko%D1%97-oblasti/> (дата звернення: 18.08.2023).