

ДО ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ І ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ

КОЛІСНІЧЕНКО Сергій Юрійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0009-0004-1047-0169>

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.4.35

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито загальнотеоретичні питання діяльності суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів. Охарактеризовано положення чинного законодавства у досліджуваній сфері, на основі чого виокремлено авторське бачення щодо оптимізації роботи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів.

Ключові слова: суб'єкти, нагляд, контроль, охорона, захист, відтворення, ліси, оптимізація.

Постановка проблеми

Сьогоднішній стан галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів складно назвати навіть задовільним а тому, важливим завданням законодавця є, перш за все, створення ефективної системи нагляду та контролю у відповідній сфері. Варто зауважити, що зазвичай, вчені опрацьовують перспективні напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Однак, ми переконані, що окрім нормативно-правової складової, яка безумовно є дуже важливою, ефективність та дієвість механізму даного контролю та нагляду у значній мірі залежить і від низки організаційних та управлінських аспектів, зокрема від того, наскільки раціонально та важливо організована система суб'єктів цього нагляду і контролю.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із здійсненням нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів, у своїх наукових працях розглядали: Д.А. Арутюнян, А.А. Дума, Т.П. Єгорова, А.І. Карпук, І.В. Кирєєва, К.Ю. Корнєєва, А.А. Марочко, Ю.Ю. Нестор'як, Х.В. Юшкевич, А.С. Ярошенко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, у вказаній сфері залишається велика кількість проблем, які, зокрема, пов'язані із реалізацією контрольно-наглядової діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у даному напрямку.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є розкриття шляхів вирішення проблеми оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів. Задля досягнення вказаної мети необхідно в вирішити наступні завдання: окреслити проблемні аспекти діяльності суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів; сформулювати власну думку стосовно напрямів вирішення відповідних проблем.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній вперше опрацьовано теоретико-прикладні питання вирішення проблеми оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю.

контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів.

Виклад основного матеріалу

Позиції дослідників та ряду фахівців у галузі лісового й екологічного контролю свідчать про те, що наразі у вказаній системі є певні проблеми. Так, Д.А. Арутюнян зазначає, що ліс та інші об'єкти навколишнього природного середовища є елементами екологічної системи, що впливають на якість умов життєдіяльності людини, стало розвинутого суспільства і спрямованість інституційного забезпечення державного управління охороною довкілля. Разом із тим, підкреслює праник, однією з основних причин екологічних проблем є існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій. У цьому зв'язку потребує вирішення проблема забезпечення публічного контролю щодо раціонального використання, охорони та відновлення лісових природних ресурсів, що існує в багатьох країнах світу, і кожна країна виходить, насамперед, з інтересів власного розвитку, досвіду, традицій [1, с.1]. Х. В. Юшкевич у своїй науковій праці, присвяченій проблематиці адміністративно-правових засад охорони лісового фонду України, підкреслює, що важливим етапом вдосконалення адміністративно-правового механізму цієї охорони є проведення інституційних змін, тобто, уточнює дослідниця, потрібна реорганізація у відповідному міністерстві, що дасть змогу оптимізувати управління та вирішити проблему дублювання окремих повноважень (наприклад, щодо державного нагляду/контролю, щодо укладення міжнародних актів-документів про співробітництво) [2, с.190].

Вище наведені наукові позиції свідчать про те, що наразі існує необхідність оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю у досліджуваній сфері. Слід відмітити, що необхідність проведення зазначеної оптимізації так чи інакше згадується й у деяких офіційних документах. Так, наприклад, у Концепції реформування системи держав-

ного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженій розпорядженням КМУ від 31.05.2017 р. № 616-р, хоча прямо не йдеться про оптимізацію системи органів нагляду і контролю у сфері лісів, втім все ж таки зазначається, що механізм контролю за станом навколишнього середовища і режимом законності у цій сфері має низку проблем, що без умовно стосується і лісового сектору, якій є невід'ємною складовою екосистеми. При цьому у концепції звернено увагу зокрема на те, що ці проблеми не в останню чергу пов'язані із тим, що система суб'єктів контролю (нагляду) за навколишнім середовищем має низку недоліків, які не дозволяють їй приймати оперативні та ефективні рішення і вживати відповідні дієві заходи. Так, у вказаній Концепції зазначається, що на сьогодні маємо такі проблеми: низька заробітна плата, застаріла матеріально-технічна і лабораторна база, недостатній обсяг фінансування, високий рівень корупції, непрозора система прийняття рішень щодо порушників природоохоронного законодавства призводить до низького кваліфікаційного рівня державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, а відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог природоохоронного законодавства, єдиних електронних реєстрів природних ресурсів та неналежний рівень інформаційного обміну – низької ефективності, недієздатності Держекоінспекції; наглядові (контрольні) функції дублюються центральними органами виконавчої влади, відсутній єдиний підхід до виконання функцій; повноваження щодо нагляду (контролю) на даний час здійснюють такі центральні органи виконавчої влади, як Держекоінспекція, Держгеонадра, Держлісагентство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека; Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища не сприяє забезпеченню повноцінного доступу громадян України до інформації про стан навколишнього природного середовища, існуючі екологічні ризики для безпечної життєдіяльності. Відсутній прозорий механізм проведення моні-

торингу стану навколишнього природного середовища та доступ до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими; потребує удосконалення порядку проведення державного моніторингу стану навколишнього природного середовища з метою забезпечення доступу, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень на підставі даних про стан навколишнього природного середовища, що сприятиме створенню технічної та технологічної бази для функціонування єдиної державної системи моніторингу стану навколишнього природного середовища [3]. Вихід із ситуації що склалася у сфері охорони природи і вирішення проблем нагляду та контролю у ній, розробники концепції вбачають, зокрема, у оптимізації системи суб'єктів цього нагляду і контролю. Так у вказаній Концепції з цього приводу зазначається, що її основними напрямками реалізації є: координація діяльності органів виконавчої влади, що виконують функції чи завдання у сфері охорони навколишнього природного середовища, з метою ефективного проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища; реформування системи управління сферою природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) з метою створення інтегрованої системи, спроможної забезпечити реалізацію реформ у сфері природоохоронної діяльності; ліквідація територіальних органів Держекоінспекції, у тому числі морських екологічних інспекцій - Державної Азовської морської екологічної інспекції, Державної Азово-Чорноморської екологічної інспекції, Державної екологічної інспекції Північно-Західного регіону Чорного моря, та передача їх функцій міжрегіональним територіальним органам Служби тощо [3].

Окрім вище згаданої Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища від 31.05.2017 р. № 616-р варто відмітити й Державну стратегію управління лісами України до 2035 року від 29.12.2021 р. № 1777-р., в якій хоча й поверхнево та опосередковано, втім також звернено увагу на необхідність реорганіза-

ції системи суб'єктів контролю та нагляду у лісовій галузі. Зокрема у Стратегії закріплено, що ефективне управління лісами передбачається здійснювати шляхом: зміни моделі та механізмів державного управління у сфері лісового господарства; оптимізації та реорганізації структури і функцій суб'єктів господарювання державної власності в лісовій галузі; зміни правил здійснення лісогосподарських заходів, які спрямовані на наближені до природи методи лісівництва та поступову відмову від суцільних рубок; забезпечення прозорості лісогосподарської діяльності в частині відкритого електронного продажу деревини; впровадження нової системи організації охорони і захисту лісів, запобігання незаконним рубкам, обігу та збуту незаконно заготовленої деревини [4].

З огляду на вище викладене, у даному дослідженні ми запропонуємо власне бачення можливих кроків щодо оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, а також щодо вдосконалення форм та методів взаємодії між цими суб'єктами, адже цілісний та злагоджений характер системи досягається лише тоді, коли її складові належним чином взаємодіють один з одним.

Преш за все, звісно ж, слід звернути увагу на те, що органи державної влади, які займаються питаннями управління у лісовій галузі (незважаючи на численні зауваження дослідників, фахівців з питань екологічного та лісового контролю, і самої ж влади), все ще суміщають функції контролю і нагляду з господарськими функціями. Очевидно, що така ситуація не сприяє досягненню високого рівня об'єктивності та неупередженості під час здійснення контрольних-наглядових заходів. З цією метою необхідно пришвидшити процес створення державної холдингової компанії, яка б займалася питаннями господарського управління у сфері лісів та, можливо, об'єднала у єдину цілісну систему існуючі лісогосподарські підприємства в нашій країні. Зазначена державна компанія має пряму підпорядковуватися уряду і координуватися ним через міністра Міндовкілля України. Слід відмітити, те, що на сьогодні існує законопроект, запропонований

Держлісагенством України «Про особливості управління об'єктами державної власності в лісовій галузі та порядок утворення та діяльності спеціалізованого державного лісгосподарського акціонерного товариства «Ліси України». Цей закон покликаний визначити правові основи економічного та організаційного регулювання управління об'єктами державної власності в лісовій галузі та особливості утворення та діяльності спеціалізованого державного лісгосподарського акціонерного товариства «Ліси України», управління і розпорядження його майном та спрямований на забезпечення економічної безпеки і захисту інтересів держави [5]. У вказаному законопроекті передбачено, що утворення Акціонерного товариства здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, шляхом здійснення реорганізації (перетворення) ДП «Ліси України», відповідно до законодавства з урахуванням особливостей, визначених цим Законом. Засновником Акціонерного товариства є держава в особі Кабінету Міністрів України. Акціонерне товариство утворюється як спеціалізоване лісгосподарське підприємство у формі господарського публічного акціонерного товариства, 100 відсотків акцій якого належать державі. Набуті державою в результаті утворення Акціонерного товариства акції товариства не підлягають приватизації. Акціонерне товариство є постійним лісокористувачем відповідно до статті 17 Лісового кодексу України [5]. Держлісагенство ж у свою чергу має виконувати контрольно-наглядові та правоохоронні завдання, функції й повноваження. Означений підхід зменшує зацікавленість Держлісагенства у конкретних результатах перевірки (інспектування, моніторингу тощо) і сприятиме підвищенню рівня об'єктивності та неупередженості контролю (нагляду). Втім значені зміни, не обов'язково призведуть до зниження рівня корупційної складової, адже для досягнення суттєвих позитивних змін з цього питання потрібне не лише розмежування господарських і контрольних функцій, втім це не є предметом нашого дослідження.

Позбавлення Держлісагенства господарських функцій є важливим кроком на шляху

оптимізації системи контролю у досліджуваній сфері, однак не вирішує проблеми дублювання перевірок, що здійснюються зазначеним органом державної влади і тими, які проводяться Держекоінспекцією. Деякі дослідники вважають, що змінити цю ситуацію можна шляхом перетворення Держлісагенства на самостійне міністерство [2, с.172]. Однак на нашу думку такий підхід лише ускладнить проблему, адже тоді доведеться вирішувати питання розмежування контрольних повноважень декількох міністерств, зокрема, того, на яке пропонується перетворити Держлісагенство, Мінприроди та Мінагрополітики України. Тому вбачається більш доцільним забезпечити ефективний механізм взаємодії між цими суб'єктами у питання здійснення контрольно-наглядових заходів у сфері лісового господарства, який би забезпечував оперативне та узгоджене реагування Держлісагенства і Держекоінспекції на випадки порушення законності у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів в Україні. З цією метою необхідно розробити порядок взаємодії Держлісагенства (в тому числі Держлісохорони) та Держекоінспекції, в якому закріпити основні завдання, принципи, форми та методи взаємодії зазначених суб'єктів. В якості ключових форм співпраці мають бути зокрема визначені: спільна підготовка пропозицій змін до чинного законодавства; проведення спільних контрольно-наглядових заходів; обмін інформацією; спільна підготовка статистичних даних; спільна розробка відповідних методичних рекомендацій для лісокористувачів; формування спільних робочих груп; спільне проведення нарад, круглих столів тощо.

Окрім взаємодії, важливим є також питання координації контрольно-наглядової діяльності за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. На відміну від взаємодії, яка є неодмінною умовою існування і належного функціонування системи, координація являє собою метод управління взаємодією. Вона (тобто координація) орієнтована на узгодження і спрямування у потрібне русло спільних або взаємопов'язаних дій та заходів суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. Метод координації заснова-

ний на спільному виробленні та прийнятті відповідних рішень, за належною реалізацією яких, як правило, спостерігає відповідний суб'єкт, який виконує функції координуючого центра. У питаннях правоохоронної діяльності досліджуваних суб'єктів роль координуючого центру мають виконувати органи прокуратури, у той час як координація контрольно-наглядової та іншої управлінської роботи має перебувати у віданні відповідного підрозділу Мінприроди України, а також органів місцевої влади у межах певних територіальних одиниць.

Ще одним важливим питанням у контексті оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів є участь громадськості у здійсненні зазначеного нагляду та контролю. Переконавши, що з метою забезпечення високого рівня законності, об'єктивності та неупередженості контролю і нагляду, необхідно забезпечити широке залучення громадськості до їх здійснення, яке не обмежене лише роботою громадських інспекторів з охорони довкілля. Також слід відзначити, що взаємодія із інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами не має зводитися виключно до залучення останніх до проведення перевірок, інспектувань, моніторингів, натомість має передбачати активне залучення представників громадськості до просвітницької та виховної роботи, орієнтованої на пропагування відповідних цінностей та формування у людей стійких життєвих настанов і переконань щодо поводження із лісами, як одним із важливих факторів благополуччя населення.

Задля окреслення форм і методів взаємодії громадськості з органами публічної влади, які здійснюють нагляд і контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів доцільно природоохоронним громадським організаціям укласти із органами публічної влади в особі Держлісагенства та Держекоінспекції меморандуму про співпрацю з питань забезпечення правового режиму лісів, їх доцільного та збалансованого використання, а також ефективного відтворення. Такі документи про співпрацю між владою та громадськістю у галузі лісо-

вого господарства можуть укладатися і на регіональному та локальному рівнях.

Висновок

В цілому, резюмуючи вище викладене, можемо констатувати, що існуюча на сьогодні система суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів потребує перегляду і деякі кроки на цьому шляху вже здійснюються, зокрема в частині вище загаданого розмежування господарських та контрольних функцій. Однак, все це відбувається досить повільно, адже на наявності цієї проблеми та необхідності її вирішення, зокрема наприклад за зразком Польщі, акцентується увага вже далеко не перший рік, як науковцями, так і представниками практичних кіл, громадськості і політичного середовища. Крім того, в нашій державі повністю не сформовані організаційно-правові механізми взаємодії між суб'єктами контролю і нагляду, а також не врегульовані засади управління цією взаємодією, досить поверхнево та уривчасто впорядкований інститут співпраці із громадськістю. Очевидно, що такий стан справ не забезпечує оптимального функціонування системи суб'єктів досліджуваного контролю та нагляду і, відповідно, не сприяє досягненню високого рівня законності, ефективності та дієвості досліджуваного нагляду і контролю. Вище запропоновані нами кроки орієнтовані на впорядкування ролей суб'єктів у зазначеній системі, зміцнення і поглиблення їх взаємодії один із одним.

Література

1. Арутюнян Д. А. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у лісовому господарстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 22 с.
2. Юшкевич Х. В. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжє: Запорізь. нац. ун-т, 2019. 246 с
3. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього при-

АНОТАЦІЯ

Акцентовано увагу на тому, що органи державної влади, які займають питаннями управління у лісовій галузі (незважаючи на численні зауваження дослідників, фахівців з питань екологічного та лісового контролю, і самої ж влади), все ще суміщають функції контролю і нагляду з господарськими функціями. Очевидно, що така ситуація не сприяє досягненню високого рівня об'єктивності та неупередженості під час здійснення контрольних-наглядових заходів. З цією метою запропоновано пришвидшити процес створення державної холдингової компанії, яка б займалася питаннями господарського управління у сфері лісів та, можливо, об'єднала у єдину цілісну систему існуючі лісгосподарські підприємства в нашій країні.

Доведено, що важливим питанням у контексті оптимізації системи суб'єктів нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів є участь громадськості у здійсненні зазначеного нагляду та контролю. Переконавши, що з метою забезпечення високого рівня законності, об'єктивності та неупередженості контролю і нагляду, необхідно забезпечити широке залучення громадськості до їх здійснення, яке не обмежене лише роботою громадських інспекторів з охорони довкілля.

Ключові слова: суб'єкти, нагляд, контроль, охорона, захист, відтворення, ліси, оптимізація.

SUMMARY

Attention is focused on the fact that state authorities dealing with management issues in the forestry sector (despite numerous comments by researchers, specialists in environmental and forest control, and the authorities themselves) still combine the functions of control and supervision with economic functions. It is obvious that such a situation does not contribute to achieving a high level of objectivity and impartiality during the implementation of control and supervision measures. For this purpose, it is proposed to speed up the process of creating a state holding company that would deal with issues of economic management in the field of forests and, possibly, unite the existing forestry enterprises in our country into a single integrated system.

It has been proven that an important issue in the context of optimizing the system of subjects of supervision and control over the protection, protection, use and reproduction of forests is the participation of the public in the implementation of the said supervision and control. We are convinced that in order to ensure a high level of legality, objectivity and impartiality of control and supervision, it is necessary to ensure broad public involvement in their implementation, which is not limited only to the work of public environmental protection inspectors.

Key words: subjects, supervision, control, protection, protection, reproduction, forests, optimization.

родного середовища: розпорядження КМУ від 31.05.2017 р. № 616-р / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#Text>

4. Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року: розпорядження КМУ від 29.12.2021 р. № 1777-р. / Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>

5. Про особливості управління об'єктами державної власності в лісо-

вій галузі та порядок утворення та діяльності спеціалізованого державного лісгосподарського акціонерного товариства «Ліси України»: проект Закону України / Держлісагенство України. URL: <https://forest.gov.ua/storage/app/sites/8/proekt/13.12.22/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%9F%D0%90%D0%A2%20%D0%9B%D1%96%D1%81%D0%B8%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1-%97%D0%BD%D0%B8.pdf>