

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ

КОЛІСНИЧЕНКО Сергій Юрійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

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

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.1.31>

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття «система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні». Узагальнено, що на сьогодні в Україні діє багаторівнева та розгалужена система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів. Відмічено, що така розгалуженість призводить до появи дублювання повноважень, сприяє бюрократизації та появи корупційних схем.

Ключові слова: суб'єкт, нагляд, контроль, охорона, захист, відтворення, використання, ліси.

Постановка проблеми

Ефективність та дієвість контролю і нагляд за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні залежить від багатьох факторів, зокрема, далеко не в останню чергу від того, яким чином організовано систему суб'єктів цього нагляду і контролю, який обсяг і характер їх завдань та функцій, якими вони володіють можливостями у цій сфері та які обов'язки на них покладаються, адже вказані нагляд і контроль – це форми (або прояви) соціальної діяльності, якість і результативність, яких прямо залежать від стану та можливостей суб'єкта (суб'єктів), який таку діяльність здійснює. Акцентуючи увагу на тому, що питаннями контролю і нагляду у досліджуваній сфері займається саме система суб'єктів, ми тим самим підкреслюємо, що до цієї ро-

боти залучений не якийсь окремих державний орган чи певні посадові особи, а цілий ряд індивідуальних і колективних суб'єктів, які мають як публічний, так і приватних характер, які перебувають у взаємовідносинах один з одним та відповідним чином взаємодіють між собою задля забезпечення дієвого нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні та, як наслідок, зміцнення режиму законності та правопорядку у цій сфері.

Стан дослідження

Окремі проблемні аспекти здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів у своїх наукових працях розглядали: В.В. Касюхнич, І.В. Кирєєва, Ю.Ю. Несторяк, І.П. Прокопенко, О.О. Савчук, Х.В. Юшкевич та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, у вказаній сфері залишається велика кількість проблем, пов'язаних із функціонуванням суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб надати характеристику правовому статусу суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: сформулювати авторське бачення щодо визна-

чення поняття системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні; виділити коло відповідних суб'єктів, здійснити їх класифікацію та надати характеристику їх правовому статусу.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістала подальшої характеристики система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Виклад основного матеріалу

Система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні – це цілісне утворення, що має внутрішню ієрархічну структуру, складові елементи якого перебувають у тісному взаємозв'язку один з одним і взаємодіють задля досягнення спільної мети. Однак, попри те, що зазначена система являє собою єдність певної сукупності елементів, орієнтованої на досягнення загальних цілей і реалізацію загальних спільних завдань, кожен із суб'єктів, який входить до складу цієї системи і становить її структурний елемент, має власний правовий статус, а отже і певні особливості повноважень, що є однією із ключових складових цього статусу. Здійснювати класифікацію відповідних суб'єктів найбільш доцільно з урахуванням їх компетенції.

Групування суб'єктів досліджуваної системи з огляду на їх компетенцію дає змогу поглянути на характер, коло та обсяги тих завдань, функцій і повноважень, що здійснюються цими суб'єктами у межах контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

1. Суб'єкти загальної компетенції.

Такими суб'єктами є органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію всіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи функціональної компетенції. Вони несуть відповідальність за стан справ на відповідній території (на всій території України, території АРК, області, району, міста). Для органів загальної

компетенції питання контролю та нагляду у досліджуваній сфері є одним із багатьох інших напрямків діяльності, що здійснюються цими суб'єктами у межах країни в цілому чи на території її певного регіону. Органи загальної компетенції, як правило, безпосередньо не займаються реалізацією зазначеного контролю та нагляду, однак вони:

- по-перше, формують ідейну основу та правовий базис контролю і нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Одним із ключових засобів для виконання цієї роботи, що мають у своєму розпорядженні суб'єкти загальної компетенції, є нормотворчі повноваження, які дають їм змогу: а) визначати концептуальні та стратегічні засади досліджуваного контролю та нагляду (як то: наявні проблеми і прогалини в їх організації та здійсненні; цілі та завдання, пріоритетні напрямки і перспективи розвитку системи контролю та нагляду тощо); б) встановлювати ключові матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти його організації та здійснення, зокрема, такі як: правовий статус (завдання, функції, повноваження, предмет відання) суб'єктів контролю, а також гарантії їх діяльності; принципи та пріоритети, загальні завдання, напрямки і форми здійснення контролю та нагляду;

- по-друге, визначають програми дій та заходів щодо підвищення якості й ефективності контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Слід відзначити, що органи загальної компетенції (наприклад уряд) можуть як самостійно розробляти та затверджувати зазначені програми чи плани дій, заходів, так і погоджувати запропоновані відповідними органами влади нижчого рівня, які мають галузеву чи спеціальну компетенцію;

- по-третє, здійснюють організаційно-установчу діяльність, змістом якої є реалізація органами загальної компетенції повноважень щодо створення, ліквідації та реформування органів публічної влади нижчого рівня, а також щодо призначення та звільнення з посад певних посадових осіб (наприклад, Кабінет Міністрів України призначає голову Держлісагентства);

- по-четверте, суб'єкти загальної компетенції здійснюють координацію контрольно-наглядової діяльності органів галузевої та спеціальної компетенції, а також контролюють ефективність їх роботи;

- по-п'яте, забезпечують матеріально-фінансову основу та інші найбільш важливі гарантії діяльності органів і посадових осіб, уповноважених на здійснення контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Слід розуміти, що обсяг і межі повноважень суб'єктів загальної компетенції, а також специфіка форм їх реалізації можуть різнитися залежно від того, про який саме орган влади йдеться. Так, для прикладу, приймати Закони України, в тому числі з питань лісового господарства, має право лише Верховна Рада України; проблемами охорони, захисту, використання та відтворення лісів, у розрізі загроз і викликів, які ці проблеми створюють для Національної безпеки України, займається Президент України та Рада національної безпеки і оборони України; якщо йдеться про стратегічні питання вдосконалення та розвитку досліджуваного нагляду і контролю, вирішення організаційно-управлінських завдань і функцій, то ключова роль тут відводиться Кабінету Міністрів України (уряду); на регіональному локальному (місцевому) рівні загальне управління лісовим господарством покладається на місцеві органи влади (місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування), які забезпечують реалізацією загальнодержавної політики у досліджуваній сфері, а також розробляють і запроваджують власні стратегії та програми щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів на відповідній території;

2. Суб'єкти галузевої компетенції, тобто ті, які реалізують державну політику у відповідній галузі. Під галуззю у даному випадку розуміється поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування [1, с.42]. Представниками означеної ланки є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші

структури й тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Державний комітет України по водному господарству тощо), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [2, с.74]. Можемо говорити про те, що суб'єкти галузевої компетенції мають у своєму розпорядженні, що пов'язані з:

- забезпеченням реалізації нормативно-правових актів з питань лісового господарства, прийнятих вищими державними органами: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Тобто суб'єкти галузевої компетенції сприяють належній реалізації положень законів і підзаконних актів суб'єктів загальної компетенції у межах галузі господарства, підвідомчої першим;

- нормативно-правовим забезпеченням досліджуваного контролю та нагляду. Здійснення суб'єктами галузевої компетенції зазначених повноважень відбувається як через підготовку проектів нормативно-правових актів для вищих органів влади, так і шляхом видання власних підзаконних актів, орієнтованих на уточнення та розвиток більш загальних положень Законів України. Підзаконні акти суб'єктів галузевої компетенції мають на меті, як правило: а) деталізацію порядку (процедури) організації та здійснення контролю і нагляду у досліджуваній сфері, а також інших, тісно пов'язаних із ними процедур (наприклад, ведення відповідних реєстрів, надання дозволів, оцінювання збитків та їх відшкодування тощо); б) вирішення внутрішньосистемних питань, тобто тих, що стосується по-перше, організації структури системи як самого суб'єкта галузевої компетенції, так і підвідомчої йому галузі, а по-друге, організації та здійснення управління механізмом контролю та нагляду;

- розробкою і впровадженням галузевих концептуальних та стратегічних засад формування і реалізації державної політики як у сфері лісового господарства в цілому, так і щодо контролю та нагляду зокрема. А також із розробкою та затвердженням програм заходів щодо удосконалення і розвитку ефективності державної політики у зазначеній сфері, в тому числі в частині здійснення контролю та нагляду;

- здійсненню загального управління механізмом контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні (визначення завдань і функцій підпорядкованих суб'єктів, координація та ресурсне забезпечення їх діяльності, контроль за ефективністю та законністю роботи цих суб'єктів тощо);

- проведенням інформаційно-античної та просвітницької роботи;

3. Суб'єкти спеціальної компетенції – це органи публічної влади, діяльність яких має в якості головного чи одного із декількох основних напрямків діяльності саме здійснення досліджуваного контролю та нагляду. Ключовими представниками цієї ланки системи суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні є:

1) Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство). Цей суб'єкт є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства. Основними завданнями Держлісагентства є: реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства; внесення на розгляд Міністра захисту довкілля та природних ресурсів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства [3]. Ключовими повноваженнями цього суб'єкта спеціальної компетенції, які варто відмітити з урахуванням предмету представленого дослідження, є наступні: здійснення державного управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства (крім державного контролю з карантину рослин та у сфері захисту рослин); здійснення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; тощо [3];

2) державна лісова охорона (далі – держлісоохорона), це державний правоохорон-

ний орган, який діє у складі Держлісагентства, Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства [4]. Мета діяльності держлісоохорони полягає у здійсненні правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу. Задля досягнення цієї мети держлісоохорона має виконувати такі завдання: здійснює державний контроль за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечує охорону лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу; запобігає злочинам і адміністративним правопорушенням у сфері лісового та мисливського господарства, а також використання лісових ресурсів і мисливських тварин; організація та координація заходів з охорони державного мисливського фонду [4].

3) Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [5].

З викладеного видно, що саме органи спеціальної компетенції володіють найбільшим обсягом повноважень, які стосуються безпосередньо нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, що є цілком зрозумілим, враховуючи той факт, що саме представники цієї ланки досліджуваної системи суб'єктів є, так би мовити, найбільш наближеними до об'єкту нагляду та контролю, і саме вони вживають конкретні заходи щодо: моніторингу і перевірки стану цього об'єкта; виявлення та усунення наявних у ньому проблем і відхилень; протидії проти-

правній активності у сфері лісового господарства, в тому числі у вигляді притягнення до адміністративної відповідальності.

Слід відмітити, що попри певну схожість завдань, функцій і повноважень Держлісагенства та Держекоінспекції в частині нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, вони все ж таки мають певні суттєві відмінності, обумовлені перш за все тією місією, яка покладається на цих суб'єктів. Так, Держлісагенство є тим органом публічної влади, який опікується питаннями лісового господарства переважно з позицій економічної ефективності, тобто ліс у даному випадку розглядається як економічний ресурс, який має використовуватися доцільно і раціонально. З огляду на зазначене, оцінюючи стан ефективності та законності діяльності суб'єктів у сфері лісового господарства, Держлісагенство виходить перш за все із того, чи не створюють відповідні дії або бездіяльність суб'єктів загрози одному із важливих економічних ресурсів України – її лісам, і чи є всі необхідні дозвільні документи у суб'єкта, який здійснює діяльність у сфері лісового господарства (формальний бік такої діяльності). У свою чергу Держекоінспекція, реалізуючи відповідні контрольно-наглядові повноваження виходить із того, що ліс є унікальним об'єктом екосистеми нашої країни, збереження та відтворення якого є важливими і необхідними не лише з точки зору його економічної цінності, але й тому, що ліс, по-перше, є потужним джерелом екологічних послуг (екопослуг), що мають соціальне, наукове та культурне значення, по-друге, є природним інструментом регулювання і впливу на ряд інших явищ природи як то: ерозія ґрунтів, якість повітря, водний режим тощо. Враховуючи це, є цілком справедливим, що Держекоінспекція здійснює нагляд за станом дотримання законодавчих вимог щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів посадовими особами Держлісагенства та державної лісової охорони під час виконання своїх завдань і повноважень.

З огляду на зазначене можемо дійти висновку, що кожен із цих суб'єктів має свій предмет відання, однак на практиці вияв-

ляється, що розмежування повноважень Держлісагенства та Держекоінспекції має ряд проблем, що призводить до дублювання відповідних контрольно-наглядових заходів, надмірного владного тиску на суб'єктів, щодо яких здійснюються ці заходи, появи та процвітання корупційних схем.

Висновок

Таким чином, на сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, до якої залучені і вищі державні органи, і центральні органи виконавчої влади, і місцеві органи влади, і громадськість. Кожен із суб'єктів цієї системи має свої завдання і повноваження, що відповідають його суспільній місії та функціональному призначенню: одні створюють правове підґрунтя, інші формують і запроваджують концептуальні та стратегічні засади державної політики у сфері лісового господарства та охорони довкілля, треті забезпечують безпекове середовище, четверті займають правозастосовною та організаційно-управлінською роботою тощо. Однак така розгалуженість зазначеної системи призводить до появи дублювання повноважень, сприяє бюрократизації та появи корупційних схем, особливо на рівні органів і служб спеціальної компетенції, які безпосередньо і реалізують заходи нагляду та контролю.

Література

1. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
2. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
3. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова КМУ від 08.10.2014 р. № 521 / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF#Text>
4. Про затвердження Положення про державну лісову охорону, лісову охорону

АНОТАЦІЯ

Аргументовано, що система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні – це цілісне утворення, що має внутрішню ієрархічну структуру, складові елементи якого перебувають у тісному взаємозв'язку один з одним і взаємодіють задля досягнення спільної мети. Однак, попри те, що зазначена система являє собою єдність певної сукупності елементів, орієнтованої на досягнення загальних цілей і реалізацію загальних спільних завдань, кожен із суб'єктів, який входить до складу цієї системи і становить її структурний елемент, має власний правовий статус, а отже і певні особливості повноважень, що є однією із ключових складових цього статусу. Наголошено, що здійснювати класифікацію відповідних суб'єктів найбільш доцільно з урахуванням їх компетенцій.

Наголошено, що групування суб'єктів досліджуваної системи з огляду на їх компетенцію дає змогу поглянути на характер, коло та обсяги тих завдань, функцій і повноважень, що здійснюються цими суб'єктами у межах контролю та нагляду за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Узагальнено, що на сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, до якої залучені і вищі державні органи, і центральні органи виконавчої влади, і місцеві органи влади, і громадськість. Однак, відмічено, що така розгалуженість зазначеної системи призводить до появи дублювання повноважень, сприяє бюрократизації та появи корупційних схем, особливо на рівні органів і служб спеціальної компетенції, які безпосередньо і реалізують заходи нагляду та контролю.

Ключові слова: суб'єкт, нагляд, контроль, охорона, захист, відтворення, використання, ліси.

SUMMARY

It is argued that the system of subjects of supervision and control over the protection, protection, use and reproduction of forests in Ukraine is an integral entity with an internal hierarchical structure, the constituent elements of which are in close relationship with each other and interact to achieve a common goal. However, despite the fact that the specified system represents the unity of a certain set of elements, focused on the achievement of common goals and the implementation of common tasks, each of the subjects that is part of this system and constitutes its structural element has its own legal status, and therefore, certain features of powers, which are one of the key components of this status. It was emphasized that it is most expedient to classify the relevant subjects taking into account their competence.

It is emphasized that the grouping of subjects of the researched system in view of their competence makes it possible to look at the nature, scope and scope of those tasks, functions and powers performed by these subjects within the scope of control and supervision of the protection, protection, use and reproduction of forests in Ukraine.

It is summarized that today in Ukraine there is a multi-level system of subjects of supervision and control over the protection, protection, use and reproduction of forests, which involves higher state bodies, central executive bodies, local authorities, and the public. However, it was noted that this branching of the mentioned system leads to the emergence of duplication of powers, promotes bureaucratization and the emergence of corruption schemes, especially at the level of bodies and services of special competence, which directly implement supervision and control measures.

Key words: subject, supervision, control, protection, protection, reproduction, use, forests.

інших лісокористувачів та власників лісів: Постанова КМУ від від 16.09.2009 р. N 976 / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF#Text>

5. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова КМУ від 19 квітня 2017 р. № 275 / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>

6. Лісовий кодекс України: Закон України від 21.01.1994 № 3852-XII / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>