

УДК 342.951:630

Г.А. ГОНЧАРЕНКО, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ

Ключові слова: лісовий фонд України, управління лісовим фондом, органи управління лісовим фондом

Ліси України є її національним багатством [1], тому увага з боку держави і уряду до проблем, пов'язаних із лісгосподарською галуззю вимагає від органів, які здійснюють управління лісовим фондом України, цілеспрямованого впровадження послідовної екологічної політики, яка відповідала б європейським нормам і стандартам. Впровадження такої політики зумовлено наявними процесами інтеграції України в Європейський Союз.

Належна ефективність нормотворчого процесу щодо вдосконалення законодавства України в лісгосподарській галузі та приведення його до норм європейського права не можливі без ретельного аналізу сучасного правового забезпечення зазначеної галузі.

Зазначимо, що проблема ефективного управління лісами європейських країн є предметом досліджень багатьох вчених із профільних вищих навчальних закладів цих країн (Науково-дослідний інститут лісового господарства у Варшаві (Польща), Лісотехнічний університет у Софії (Болгарія), Європейський лісовий інститут (Фінляндія), Московський державний університет лісу (РФ) та інші). В Україні питання, пов'язані з темою статті, порушували у своїх наукових працях такі вчені, як А.П. Гетьман, Л.П. Коваленко, В.С. Шахов, В.М. Завгородня, В.Ф. Горбовий та інші [2-4]. В той же час проблема організації та нормативно-правового забезпечення

управління лісовим фондом України не були предметом самостійного дослідження. Все вищевикладене зумовило актуальність даної статті, наукове та практичне значення окремих її положень.

Тому мета статті полягає у визначенні особливостей організації та нормативно-правового забезпечення системи органів управління лісовим фондом України. Її новизна полягає в визначенні особливостей системи управління лісовим фондом України, її побудови та функціонування.

Згідно із ст.7 Лісового кодексу України ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника на ліси здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності [1]. Наведене положення має визначального значення для розуміння складності проблеми управління лісовим фондом, зумовлює наявність численних суб'єктів управлінського впливу, його розпорошеність між різними суб'єктами. Тому надзвичайно актуальним завданням є створення та реалізація узгодженої політики у сфері управління лісовим фондом. Не випадково в Концепції реформування та розвитку лісового господарства в якості одного із пріоритетних напрямків визнано підвищення ефективності управління лісовим господарством.

За сучасних умов державне управління лісовим фондом України здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Державний комітет лісового та мисливського господарства України та його територіальні органи, інші центральні органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції, спеціалізовані підприємства і організації в сфері управління лісовим фондом України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення

ня і охорони лісів, інших природних ресурсів, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, формування, збереження та використання екологічної мережі є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (далі – Мінприроди).

Діяльність Мінприроди спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Загальні засади діяльності органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища окреслені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. Що стосується завдань, функцій, напрямків та форм діяльності Мінприроди, то вони визначені Положенням про даний орган, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1524. Відповідно до названого Положення основними завданнями Мінприроди є такі: здійснення управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, організації охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, формування, збереження та використання екологічної мережі; здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів, а також забезпечення здійснення державного геологічного контролю, державного геодезичного нагляду за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю та інші [6].

Функцію забезпечення безпосереднього управління лісовим фондом України покладено на Державний комітет лісового господарства України (далі – Держкомлісгосп) [3, с.26]. Діяльність Держкомлісгоспу, який є центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства, а також мисливського господарства та полювання, регулює Положення про Державний комітет лісового господарства України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 р. № 883.

Держкомлісгосп здійснює управління та формує державну політику у сфері лісового і мисливського господарства та полювання, забезпечує її реалізацію [5, с.402], а також забезпечує міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, що належать до його компетенції. Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони навколишнього природного середовища.

На Держкомлісгосп України Положенням покладено значне коло завдань. Виділимо основні з них, це:

- підготовка і внесення Міністрові охорони навколишнього природного середовища пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, а також охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісових ресурсів, мисливських тварин, підвищення ефективності лісового і мисливського господарства та забезпечення її реалізації;

- здійснення державного управління, регулювання та контролю у сфері лісового і мисливського господарства та полювання;

- розроблення та організація виконання державних і регіональних (місцевих) програм у сфері охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісових ресурсів, а також участь у розробленні та виконанні програм з питань охорони, використання і відтворення мисливських тварин, розвитку мисливського господарства [7].

Держкомлісгосп України організовує раціональне використання лісових ресурсів, охорону і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, ведення лісового і мисливського господарства підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери його управління, аналізує їх економічне становище, здійснює інші заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності.

До сфери управління Держкомлісгоспу входять Республіканський комітет АР Крим з лісового і мисливського господарства, Обласні управління лісового та мисливського господарства (24 Управління), спеціалізовані підприємства та організації (Українська державна лісонасіннева інспекція «Укр-

держлісна інспекція», Українська державна база авіаційної охорони лісів та інші), науково-дослідні, проектні організації, освітні заклади (Український орден «Знак пошани» науково-дослідний інститут лісового господарства і агролісомеліорації м. Г.М.Висоцького «УкрНДІлґа», Харківський державний проектно-вишукувальний інститут агролісомеліорації і лісового господарства «Харківдіпроагроліс» та інші), підприємства безпосереднього підпорядкування (ДП «Севастопольське досвідне лісомисливське господарство»).

Держкомлісгосп в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Для обговорення найважливіших напрямів діяльності в Держкомлісгоспі утворюється колегія у складі Голови (голова колегії), його заступників, посадової особи Мінприроди, визначеної Міністром охорони навколишнього природного середовища, та інших керівних працівників Держкомлісгоспу, керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ, громадських організацій, науковців та інших осіб (за згодою). Рішення колегії проводяться в життя наказами Держкомлісгоспу.

Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо розвитку основних напрямів науки і техніки у лісовому і мисливському господарстві у Держкомлісгоспі утворюється науково-технічна (наукова) рада, інші дорадчі та консультативні органи. Склад науково-технічної (наукової) ради, дорадчих та консультативних органів і положення про них затверджує Голова Комітету.

Загальнодержавну політику здійснення управління лісовим фондом в областях, містах Києві, Севастополі та АРК реалізують Обласні управління лісового та мисливського господарства, міські (міста Київ, Севастополь) та Республіканський комітет АР Крим з лісового і мисливського господарства.

Більш детально зупинимося на характеристиках місця та ролі в цій системі обласних управлінь лісового та мисливського госпо-

дарства. Вони були створені у відповідності до Указу Президента України № 171 «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства» від 07.02.2004 р. З-поміж заходів, спрямованих на вдосконалення системи державного управління в галузі лісового господарства було визначено необхідність утворення територіальних органів Держкомлісгоспу України. Створені обласні управління лісового господарства у 2007 році були реорганізовані в обласні управління лісового та мисливського господарства (далі – обласні управління) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 678 «Питання удосконалення управління лісовим та мисливським господарством» від 26 квітня 2007 р. Обласні управління підпорядковуються Держкомлісгоспу України та є його територіальними органами.

Діяльність обласних управлінь регулює Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства, затверджене Наказом Держкомлісгоспу від 04.07.2007 року № 223. Дане Положення визначає основні повноваження обласних управлінь, завдання, напрямки та форми їх діяльності. Основною метою діяльності обласних управлінь є забезпечення формування і реалізації державної політики в сфері лісових відносин та ведення лісового і мисливського господарства та полювання на території відповідної області [8].

Що стосується завдань та основних напрямків діяльності, то конкретизуємо їх на прикладі Харківського обласного управління лісового та мисливського господарства. В Харківській області діяльність обласного управління лісового та мисливського господарства регулює окреме «Положення про Харківське обласне управління лісового та мисливського господарства», затверджене Наказом Державного комітету лісового та мисливського господарства № 243 від 09.07.2007 року. Згідно Положення, основними завданнями обласних управлінь є: здійснення державного управління та контролю, міжгалузеві координації і функціонального регулювання в лісгосподарській галузі; організація здійснення лісовпорядкування та впорядкування мисливських угідь, моніторингу лісів і мисливських тварин;

участь у розробленні та організації виконання державних і регіональних програм у сфері охорони, використання, відтворення лісів та тваринного світу, побічних користувань та розвитку лісових доріг, туризму, заповідності територій. Звернемо увагу на те, що ліси області перебувають у користуванні різних користувачів. Однак, основна площа лісів (319,3 тис. га, або 76,1 %) підпорядковані Державному комітету лісового господарства України. Враховуючи на це особливо підкреслимо значення такого напрямку діяльності Харківського обласного управління лісового та мисливського господарства (як і інших територіальних органів Держкомлісгоспу), як здійснення контролю за загальним веденням лісового господарства і дотриманням лісового законодавства.

Структура Харківського обласного управління лісового та мисливського господарства включає крім власне обласного управління також і підпорядковані йому 8 лісових господарств, 2 лісомисливських господарств, 1 мисливське господарство та Національний природний парк. Відповідно, обласне управління здійснює як координацію так і контроль їхньої діяльності.

В Харківському обласному управлінні лісового та мисливського господарства для обговорення найважливіших напрямів його діяльності утворено колегію у складі начальника Управління, заступників, працівників Управління, а також керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держкомлісгоспу, представники органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій (за їх згодою). Створення колегії та її склад затверджується розпорядженням Голови обласної державної адміністрації. Рішення колегії проводяться в дію наказами керівника Управління.

Свою діяльність обласні управління здійснюють на основі Конституції України, законів України, наказів Мінприроди, розпоряджень Голови обласної державної адміністрації та внутрішніх наказів керівника управління. Зазначимо, що керівник даного управління (як і інших територіальних органів лісового господарства) призначається

розпорядженням Голови обласної державної адміністрації за погодженням з Держкомлісгоспом України.

Повноваженнями в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів (в тому числі лісів) і охорони довкілля на регіональному рівні, у відповідності до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 року № 586-XIV наділені місцеві державні адміністрації. На прикладі Харківської області – це Харківська обласна державна адміністрація, яка через профільного заступника Голови адміністрації координує діяльність та здійснює чітку взаємодію з Харківським обласним управлінням лісового та мисливського господарства. До основних галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій віднесено розробку та забезпечення виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності.

Узагальнюючи вищевикладене, зазначимо, що у статті визначені і дана загальна характеристика тільки декотрим із учасників системи управління лісовим фондом. Безумовно науковий і практичний інтерес має дослідження місця і ролі в цій системі органів місцевого самоврядування, залучення громадськості до управління лісовим фондом. Особливого значення на шляху забезпечення ефективного управління лісовим фондом набуває вирішення проблеми узгодження управлінського впливу з боку різних суб'єктів управління лісовим фондом України. Вироблення єдиної (узгодженої) політики щодо управління лісовим фондом є складовою і умовою виконання загальнодержавної екологічної політики України і в тому числі в такому важливому напрямку як збереження і відновлення лісів.

Це положення не суперечить позиції тих дослідників, які вважають, що впровадження послідовної екологічної політики України, яка відповідала б європейським нормам і стандартам та вирішення інших, не менш важливих завдань значною мірою залежить від організації ефективного управління лісовим фондом усіма рівнями влади, оптимізації

структури керівних та територіальних органів, якості їх кадрового забезпечення, чіткої взаємодії з місцевими державними адміністраціями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лісовий кодекс України // ВВР України. - 1994. - № 17. - С. 99.
2. Гетьман А. П. Процессуальные вопросы в природоресурсном праве : учеб. пособие / А. П. Гетьман. - К. : УМК ВО, 1989. - 50 с.
3. Гірс О. А. Лісовпорядкування : підручник / О. А. Гірс, Б. І. Новак, С. М. Кашпор. - 2-ге видання. - К. : Арістей, 2005. - 384 с.
4. Завгородня В. М. Проблеми ефективності майнової відповідальності за порушення лісового законодавства / В. М. Завгородня // Держава і право. Юридичні і політичні науки. - 2002. - Вип. 17. - С. 313-317.
5. Административное право Украины : учебник / под ред. Ю. П. Битяка. - Х. : Право, 2003. - 576 с.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» : від 02.11.2006 р., № 1524 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1524-2006-%EF&p=1243845415468799>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет лісового господарства України» : від 27.06.2007 р., № 883 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=883-2007-%D0%BF>.

8. Наказ Держкомлісгоспу України «Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства» : від 04.07.2007 р., № 223 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0779-07>.

Гончаренко Г. А. Особливості організації та правового забезпечення системи органів управління лісовим фондом України / Г. А. Гончаренко // Форум права. - 2009. - № 2. - С. 81-85 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09ggalfu.pdf>

Розглянуті загальні питання організації та нормативно-правового забезпечення управління лісовим фондом України. Особлива увага приділяється визначенню місця та ролі територіальних органів в загальній системі управління лісовим фондом. Підкреслено значення узгодження політики та управлінського впливу різних суб'єктів управління.

Гончаренко А.А. Особенности организации и правового обеспечения системы органов управления лесным фондом Украины

Рассмотрены общие вопросы организации и нормативно-правового обеспечения управления лесным фондом Украины. Особое внимание отводится определению места и роли территориальных органов в общей системе управления лесным фондом. Подчеркнуто значение согласования политики и управленческого влияния разных субъектов управления.

Goncharenko G.A. Feature of the Organization and Legal Maintenance of System of Controls with Wood Fund of Ukraine

The common questions of the organization and normative-legal maintenance of management with wood fund of Ukraine are considered. The special attention is allocated to definition of a place and a role of territorial bodies in the common control system of wood fund. Value of the coordination of a policy and administrative influence of different subjects of management is underlined.