

УДК 351.001.73:630\*432

## **МІСЦЕ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ЛІСОВОЇ ОХОРОНИ В СУЧАСНІЙ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІЙ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

**О.В. ГУЛАК, кандидат юридичних наук,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*У статті здійснено аналіз місця та ролі державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України. Досліджено нормативно-правові акти, іноземний досвід та сучасні тенденції, які впливають на формування державного механізму у досліджуваній сфері суспільних відносин.*

***Державна лісова охорона, місце та роль державної лісової охорони, охорона лісу, організаційно – правова модель державних органів.***

Загальновідомо, що ліси – це той особливий природний ресурс, який потребує досить тривалого оновлення. Тож, зважаючи на такі важливі складові реалізації державного управління, як соціальна, екологічна, економічна тощо, які реалізуються, у тому числі, й за рахунок цього державного ресурсу, саме сьогодні особливого значення набуває створення системи заходів правової охорони лісів загалом та удосконалення організаційно-правової моделі відповідних державних органів, які виконують певні функції.

Проблематика діяльності державної лісової охорони, як окремого державного органу, так і у якості реалізації важливої функції держави не раз поставала предметом дослідження цілої низки наукових праць фахівців як адміністративного, екологічного, земельного права, так і представників лісівничої науки, державного управління тощо, серед яких В.Б. Авер'янов, В.М. Єрмоленко, С.І. Зібцев, В.І. Курило, П.І. Лакида, В.П. Печуляк, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко та багато інших.

**Мета** наукової статті полягає у аналізі місця та ролі державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України та визначенні чинників, які впливають на формування державного механізму у досліджуваній сфері суспільних відносин загалом.

Основний нормативно-правовий акт України у сфері лісових відносин Лісовий кодекс України [1] базові положення щодо охорони лісу закріплює окремою главою: «Охорона і захист лісів». Зокрема, у ч. 1 ст. 86

«Організація охорони і захисту лісів» визначено: «Організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб».

Відповідно до ст. 89 Лісового кодексу України охорону і захист лісів на території України здійснюють: державна лісова охорона, яка діє у складі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань лісового господарства та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління; – лісова охорона інших постійних лісокористувачів і власників лісів.

Державна лісова охорона має статус правоохоронного органу. Порядок діяльності державної лісової охорони та лісової охорони визначається положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Так, наразі чинною є відповідна постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну лісову охорону» від 16 вересня 2009 р. № 976 [2].

Згідно з вищезазначеними нормативно-правовими актами, основними завданнями державної лісової охорони є: здійснення державного контролю за додержанням лісового законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, захист від шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу.

Таким чином, лісове законодавство закріплює цілу систему правових норм щодо реалізації охоронних функцій стосовно вітчизняних лісів, проте одночасно з цим, їх застосування не позбавлене певних проблем. Їх негативний вплив на регулювання лісових відносин багато в чому підсилюється, зокрема, недостатньою ефективністю лісового контролю як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях, пов'язаному насамперед із системою побудови органів управління у сфері лісових відносин.

Виходячи з оцінок низки фахівців [3, с. 11] підвищити ефективність державної лісової охорони лише за рахунок змін до лісового законодавства неможливо – дія норм, що встановлюють ідеальні з позиції правової регуляції моделі поведінки, нерідко нівелюється їх нерезультативним виконанням. Саме ефективно функціонуюча система лісової охорони, що складається з державного та територіального лісового контролю, покликана забезпечити належний рівень захисту лісів.

Разом з тим удосконалення норм лише у площині лісового законодавства замало, необхідне насамперед комплексне реформування системи державного управління, організаційна побудова самих профільних органів, їх функцій, відповідних повноважень органів місцевого самоврядування тощо, органів контролю у лісовій галузі, зокрема не лише щодо забезпечення збалансованого розмежування наявних повноважень між ними, а й, можливо, побудови принципово нової моделі органів контролю у сфері лісових відносин як на державному, так і місцевому

рівнях. Зокрема, Н.І. Хлуднєва, щоправда в реаліях функціонування лісової галузі Російської Федерації, пропонує «з метою створення стійко функціонуючої системи державної лісової охорони створити самостійний федеральний орган виконавчої влади, уповноважений на реалізацію державного лісового нагляду (контролю), котрий буде повністю незалежним від органів державної влади, що організують використання лісів» [3, с. 11]. До речі, лісова сфера та профільна система органів державного управління у сусідній державі вже доволі тривалий час знаходиться на етапі «постійного» реформування. Відповідно, з метою підвищення в ній ефективності державного управління, здійснюються різні організаційно-правові «експерименти». Зважаючи на такий довід, ми, як мінімум, маємо зробити певні висновки щодо доцільності імплементації окремих подібних кроків. Оскільки останній найбільш суттєвий етап адміністративної реформи вітчизняних органів управління загалом має значні «корені» відповідного досвіду нашого східного сусіда, проте він насамперед стосується побудови системи центральних органів виконавчої влади [4]. Безпосередньо на лісовій сфері так глибоко він не відобразився.

Втім, з позицією названого вище автора маємо повністю погодитись, оскільки будь-які прояви контрольних повноважень можуть бути зведені до мінімуму лише на основі відомчої підпорядкованості. Як у наукових, так і в експертних колах вже довго тривають дискусії з приводу необхідності виведення державних органів контролю (нагляду) з юрисдикції (підпорядкування) вищих органів однієї й тієї ж галузі (сфери), оскільки лише так можна мінімізувати потужний корупційний фактор.

Наразі, Державна екологічна інспекція (далі – Держекоінспекція) України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує важливі державні функції із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство екології та природних ресурсів (далі – Мінприроди) України [5]. Зазначене має і позитивний, і негативний аспект. Позитивний – пов'язаний насамперед із зменшенням корупційного тиску безпосередньо у сфері лісових відносин, оскільки відсутнє будь-яке підпорядкування центрального органу виконавчої влади України у сфері лісових відносин – Держлісагенства та Держекоінспекції. Негативний, на нашу думку, передусім стосується побудови системи органів реалізації державної влади загалом, оскільки при нинішній її моделі наявним є певне юрисдикційне підпорядкування Держекоінспекції іншому міністерству (діяльність Держекоінспекції спрямовується і координується через Міністра екології та природних ресурсів України; а діяльність Держлісагенства – через Міністра аграрної політики та продовольства України [6]).

Зокрема, щодо недоцільності підпорядкування державних інспекційних органів безпосередньо органам виконавчої влади вже тривалий час ведуться наукові дискусії. Окрім того, побудова управлінської моделі

низки інших держав свідчить про більшу ефективність системи державного управління, в якій інспекційні органи підпорядковуються чи то органу законодавчої влади, чи то безпосередньо вищій посадовій особі виконавчої влади чи взагалі виведені в окрему юрисдикцію.

Державна лісова охорона, відповідно до Положення про цей орган [2], покликана реалізовувати контрольні функції у складі Держлісагентства. Зокрема, до основних її завдань, згідно зі ст. 4 зазначеного Положення, належать такі: здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу; запобігання 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.

Тобто, визначаючи правомірність та доцільність тієї чи іншої діяльності у сфері лісових відносин, самими посадовими особами, які і реалізують зазначені функції, є працівники органу виконавчої влади, що саме й реалізує державну політику у відповідній сфері. Так, до посадових осіб Держлісоохорони належать посадові особи 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 (ст. 5 Положення про Державну лісову охорону).

Окрім того, діяльність Державної лісової охорони юрисдикційно залежить від рішень Мінагрополітики – того центрального органу виконавчої влади, який, відповідно до Указу Президента України від 10 грудня 2010 р. № 1085 [6], спрямовує та координує діяльність Держлісагентства.

Усе зазначене яскраво свідчить про пряму залежність відповідного органу контролю від профільних виконавчих органів. І як результат – негативно впливає на ефективність реалізації контрольних функцій у контексті ефективності здійснення публічного управління загалом.

Таким чином, можемо зробити висновок, що результати аналізу лісового законодавства, насамперед в частині правової регламентації місця та ролі державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України, свідчать про недосконалість правового поля в реалізації відповідної важливої державної функції. Очевидно, що система норм щодо регулювання зазначених питань потребує упорядкування та удосконалення.

Разом із тим удосконалення норм лише у площині лісового законодавства замало, необхідно насамперед комплексно реформувати систему державного управління, організаційну побудову самих профільних органів, органів контролю у лісовій галузі, визначити їх функції,

відповідні повноваження органів місцевого самоврядування тощо, зокрема, не лише щодо забезпечення збалансованого їх розмежування між зазначеними органами, а й, можливо, побудови принципово нової моделі органів контролю у сфері лісових відносин як на державному, так і місцевому рівнях.

### Список літератури:

1. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
2. Про затвердження Положення про державну лісову охорону : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dklg.kmu.gov.ua>.
3. Хлуденева Н.И. Лесной надзор как функция государственного управления / Н.И. Хлуденева // Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере: сб. материалов «круглого стола» / отв. ред. О.С. Капинус. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 11.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 : [Электронный ресурс] / Система исполнительной власти – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru>.
5. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454 : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.

*В статье осуществлен анализ места и роли государственной лесной охраны в современной организационно-правовой модели государственных органов Украины. Исследованы нормативно-правовые акты, иностранный опыт и современные тенденции, влияющие на формирование государственного механизма в исследуемой сфере общественных отношений.*

***Государственная лесная охрана, место и роль государственной лесной охраны, охрана леса, организационно-правовая модель государственных органов.***

*In present article has been made the analysis of a place and a role of the state forest protection in modern organizational and legal model of the government parts of Ukraine. Checked normative legal acts, foreign experience and modern trends which influence on the formation of state mechanism in the sphere of public relations.*

***The state forest protection, place and role of the state forest protection, wood protection, organizational and legal model of government parts.***

