



РЕГІОНАЛЬНА ПРОГРАМА
«ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ Й
УПРАВЛІННЯ В ЛІСОВОМУ СЕКТОРІ
КРАЇН СХІДНОГО РЕГІОНУ ДІЇ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ІНСТРУМЕНТУ
СУСІДСТВА ТА ПАРТНЕРСТВА II»



Програма фінансується Європейським Союзом і впроваджується
Світовим банком у партнерстві з WWF та МСОП

www.enpi-fleg.org

Олег Сторчоус

Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного контролю в лісовому господарстві

Київ – 2014

Вступ

1. Інституційні недоліки контролюючої діяльності у сфері лісових відносин та рекомендації щодо їх усунення

1.1. Оцінка ефективності діяльності Держекоінспекції при здійсненні державного контролю у лісовій галузі

1.2. Вплив перевірок контролюючих і правоохоронних органів на діяльність лісгосподарських підприємств

1.3. Шляхи покращення системи внутрішньогосподарського контролю на рівні лісгосподарського підприємства

1.4. Дублювання контролюючих повноважень Держекоінспекції органами Держлісагентства

1.5. Надання лісгоспам адміністративних послуг на платній основі

1.6. Оцінка єдиної державної системи електронного обігу деревини як засобу контролю

1.7. Необхідність скорочення документообігу

2. Напрямки правового забезпечення лісгосподарської діяльності при реалізації контролюючих заходів та рекомендації щодо їх вдосконалення

2.1. Лісове законодавство в контексті здійснення державного та внутрішньогосподарського контролю

2.1.1. Необхідність структурної побудови лісового законодавства

2.1.2. Фрагментованість законодавства

2.1.3. Неналежний статус нормативно-правових актів

2.1.4. Неузгодженості між положеннями окремих нормативно-правових актів

2.1.5. Застарілість окремих нормативів

2.1.6. Невідповідність окремих правових норм положенням лісової науки

2.2. Практика застосування цивільно-правової відповідальності за вчинення незаконних рубок

2.3. Земельне законодавство в контексті здійснення контролю в лісовому господарстві

2.3.1. Передача земель у постійне користування лісгосподарським підприємствам для лісорозведення

2.3.2. Державний контроль за утриманням полезахисних лісосмуг та інших захисних смуг лінійного типу

2.3.3. Відсутність у держлісгоспів правовстановлюючих документів на раніше надані лісові землі

3. Практика застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів і шляхи її вдосконалення

Висновки та рекомендації

Вступ

Державне управління здійснюється шляхом прийняття рішень, їх виконання та контролю за їх виконанням. Загальновідомо, що контроль у будь-якій управлінській системі ведеться з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто фактично після здійснення інших функцій управлінської діяльності.

Зазвичай контроль у сфері лісових відносин розглядають як складову частину екологічного контролю, який у свою чергу є однією з функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля.

Слід констатувати, що становлення, розвиток та здійснення державного контролю у лісовому господарстві відбувається досить повільно, долаючи певні перешкоди. На думку багатьох фахівців, однією з основних причин наростання негативних явищ у галузі є критичне зниження ефективності та дієвості механізмів контролю, яке відбувається на фоні низької якості нормативно-правового регулювання.

Незважаючи на провідну роль механізмів контролю у лісогосподарській діяльності, наведені питання не вивчалися вітчизняними фахівцями на системному рівні. Тому регіональною програмою «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії європейського інструмента сусідства та партнерства» (FLEG-2) у рамках запланованих заходів проведено комплексне дослідження організаційно-правових проблем здійснення контролю у лісовій галузі. Необхідність такого дослідження насамперед обумовлена визначенням актуальних проблем у цій сфері, пошуком способів їх вирішення у найближчій перспективі.

Зазначимо, що в Україні є багато державних органів, до функціональних обов'язків і прав яких входить контроль за діяльністю лісогосподарських підприємств як суб'єктів господарювання. Коло повноважень цих органів охоплює здійснення спеціального контролю, який передбачає більш детальну перевірку окремих напрямків діяльності державних та комунальних підприємств, які займаються веденням лісового господарства. Приміром, дотримання законодавства з пожежної безпеки, контролю за цінами, охорони праці, податкового, трудового, антимонопольного законодавства тощо.

Однак у цій роботі автор не проводить аналіз усіх держструктур, що мають право здійснювати контролюючі заходи у лісгоспах. Основна увага акцентується на суб'єктах загального та спеціального контролю, які стежать за веденням лісового господарства та використанням матеріальних ресурсів підприємствами галузі. Зокрема, повноваженнями загального контролю у лісовій галузі наділені як міністерства (Міністерство аграрної політики та продовольства й Міністерство екології та природних ресурсів), так і фахові інспекції – Державна екологічна інспекція та Державна фінансова інспекція України. Крім того, контролюючими повноваженнями наділене профільне відомство – Державне агентство лісових ресурсів України.

Цей перелік органів не є вичерпним, адже повноваження більшості з них тією чи іншою мірою поширюються на сферу лісового господарства. Приміром, Держгірпромнагляд України уповноважений перевіряти дотримання законодавчих вимог щодо охорони праці при проведенні лісосічних робіт, органи Держінспекції з питань праці контролюють дотримання трудового законодавства з боку роботодавців – керівників лісгоспів тощо. Прагнучи таким чином звузити надто широкий предмет аналізу, автор досліджує контролюючу діяльність лише «профільних» міністерств і відомств. Також дослідженням не охоплюється питання громадського контролю у

лісовому господарстві через широту вказаної тематики. На думку автора, дане питання заслуговує окремого вивчення та обговорення. З аналогічних причин не загострюється увага на питаннях внутрішнього фінансового контролю на системі ДАЛРУ та підпорядкованих підприємствах.

Очікується, що представлені аналітичні висновки будуть враховані зацікавленими державними органами у правотворчій діяльності, а також використані профільним лісовим відомством у реалізації організаційно-управлінських заходів. Книга також може бути корисною для керівників лісгоспів, правників, журналістів, представників громадських організацій.

Частину запропонованих рекомендацій консультанти проекту планують реалізувати найближчим часом під час розробки законопроектів і підзаконних актів у частині змін лісового та суміжного законодавства.

1. Інституційні недоліки контролюючої діяльності у сфері лісових відносин та рекомендації щодо їх усунення

Система будь-якого виду контролю – державного, відомчого чи внутрішнього – завжди має організаційну та правову основи. Тому ці сторони контролюючої діяльності в лісовому господарстві, незважаючи на їх комплексність і взаємозв'язок, потребують окремого розгляду у рамках нашого дослідження.

Далі розглянуті проблемні питання, що є найважливішими при здійсненні контролю у лісовій галузі. Особливу увагу приділено ефективності контролюючої діяльності підрозділів Держекоінспекції у лісовому господарстві та впливу перевірок контролюючих органів на роботу лісгоспів. Крім того, аналізуються шляхи вдосконалення системи внутрішньогосподарського контролю на рівні типового лісгоспу, фактичне дублювання контролюючих повноважень двома державними органами: Держекоінспекцією та Держлісагентством. Окремий розділ присвячений оцінці єдиної державної системи електронного обліку деревини (ЄДСЕОД) як засобу контролю за рухом лісопродукції, а також надання адмінпослуг лісгоспам на платній основі одним із державних підприємств.

1.1. Оцінка ефективності діяльності Держекоінспекції при здійсненні державного контролю в лісовій галузі

Система державного екологічного контролю у будь-якій країні визначає ефективність усього лісового права, адже від нього залежить результативність заходів юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів. Аналізуючи статистичні дані стосовно кількості виявлених підрозділами екоінспекції лісопорушень і загальної кількості постійних лісокористувачів, може скластися враження про достатнє охоплення всього лісового господарства заходами контролю.

Приміром, у 2013 році органами екоінспекції здійснено 1548 планових перевірок, за результатами яких складено 7519 протоколів, з них 7373 – стосовно посадовців лісового господарства. За всіма протоколами накладено 743 тис. грн штрафів, з яких більшість реально стягнуто - 704 тис. грн. Нараховано 52 млн 286 грн, з яких відшкодовано лише 3 млн 271 тис. грн.

Отже, при узагальненні бачимо, що 2013 року в ході планових екологічних перевірок притягувалися до відповідальності в середньому по 5 посадовців лісгоспу і нараховувалося по 27 тис. грн завданої лісу шкоди.

Проте вітчизняну систему контролю в лісовому господарстві, яку здійснюють органи держекоінспекції, автор не може назвати дієвою і тим більше - ефективною. Насамперед, дуже дискусійним є підхід до розуміння ефективності екоінспекції залежно від кількості складених протоколів, нарахованої шкоди. Якщо за критерій результату роботи екоконтролю брати існуючий стан та якість вітчизняних лісів, то

можна стверджувати, що частота перевірок і кількість притягнених до відповідальності посадовців майже не впливають на названі чинники, скоріше навпаки. Такий екологічний контроль націлений не на результат, а на «статистику». Йдеться про ситуації, коли мінімальні кількісні показники роботи «спускаються» інспектору керівництвом органа у порядку «виконання плану» або за принципом, «щоб було не менше, ніж за минулий звітний період».

По суті, інспектор зараз звик до підходу: «одна позапланова перевірка – один протокол». Про це свідчать статистичні дані: у 2013 році екоінспекцією здійснено 2484 позапланових перевірки, за результатами яких складено 2538 протоколів. Для подолання цього явища керівництву інспекцій варто усвідомити, що радянські часи вже в минулому. Тому робота за «стахановським» методом із наперед заданими показниками вже недопустима.

Іншою причиною такої великої кількості лісопорушень є норми адміністративної відповідальності за ці порушення. За існуючої нормативної бази, що врегульовує адміністративну відповідальність, інспектор у будь-якому випадку може знайти ті чи інші порушення у лісі та скласти протоколи стосовно лісівників. Детальніший аналіз цієї проблеми наводиться у іншому розділі нашого дослідження.

Таким чином, велика кількість притягнених до адмінвідповідальності посадовців-лісівників не може бути ознакою реального впливу на стан ведення лісового господарства. Також є нагальною потреба розробити методіку, яка б дала змогу оцінити наслідки скорочення масштабів контрольної-наглядової діяльності державних органів, зокрема у сфері лісового господарства.

Підкреслимо, що у цьому розділі йдеться саме про механізми державного екологічного контролю, які здійснює Державна екологічна інспекція України, оскільки лісове та екологічне законодавство використовує також поняття «екологічний нагляд». На жаль, поняття «контроль» і «нагляд» досі залишаються нерозмежованими на рівні закону.

Фахівцям відомо, що екоінспекція здійснює свою діяльність, керуючись профільним Законом України «Про основні засади державного контролю (нагляду) в господарській діяльності», який базується на ризико-орієнтованому підході до проведення планових перевірок. Тобто, кожен лісгосп планово перевіряється екоінспекцією щороку, згідно з кварталним планом. При цьому в лісовому фонді ресурсного лісгоспу в середньому одночасно може вестись розробка 10–40 лісосік. Як правило, кількість охоплених рубками ділянок протягом року в такому лісгоспі сягає кількох сотень. А планова перевірка підприємства не може тривати більш ніж 15 робочих днів. Очевидно, що за цей час екологічні інспектори нездатні охопити суцільними перевірками всі ділянки рубок, не кажучи вже про увесь рік.

Таким чином, в Україні державний екологічний контроль – це фрагментарний вибірковий контроль проведених рубок, відведених лісосік та інших лісгосподарських заходів. Планові перевірки позбавлені дієвості й оперативності, що ускладнює своєчасне виявлення суттєвих лісопорушень, зловживань при заготівлі та оприбуткуванні лісопродукції. Тому такий періодичний контроль «від випадку до випадку» об'єктивно не може надати цілісного уявлення про законність проведення лісосічних робіт і виконання більшості лісгосподарських заходів, що унеможлиблює повне своєчасне виявлення і тим паче – запобігання порушенням і вжиття заходів щодо їх усунення.

Космічний моніторинг довкілля

Альтернативним інструментом контролю у лісовому господарстві, що спрямований на виявлення незаконних рубок, можна вважати пілотний проект космічного моніторингу довкілля, що запроваджується Мінприроди з 2012 року. У розвинутих країнах система космічного моніторингу дає змогу швидко й оперативно виявляти зміни у лісовому фонді, контролюючи процеси лісозаготівель, оцінювати наслідки лісових пожеж і стан лісовідновлення, проводити лісопатологічний моніторинг та інвентаризацію лісового фонду.

Для такого спостереження використовуються сучасні технології глобальних навігаційних супутникових систем та аерокосмічне знімання і/або дистанційне зондування Землі. За даними міністерства, на запровадження комплексної аналітично-довідкової системи 2012 року було витрачено 49 млн грн. За заявами чиновників, це нібито мало окупитися протягом місяця за рахунок стягнення з порушників завданої довіллю шкоди. З таким прогнозом не можна погодитись, оскільки, згідно зі статистичними даними, за увесь 2013 рік екологічна інспекція реально змогла стягнути з винних осіб тільки близько 4 млн грн.

Задля реалізації завдань космічного моніторингу посадовці міністерства спробували централізувати аналіз і накопичення інформації про вчинення рубок. Для цього Мінприроди України видано наказ №91 від 05.03.2013, згідно з яким постійні лісокористувачі повинні за встановленою формою подавати до міністерства щороку (до 10 січня) перелік лісових ділянок, відведених для заготівлі деревини. Інформація про рубки, які не увійшли до цього переліку, також має подаватися до міністерства у тижневий строк після відведення цих ділянок під рубку. Крім того, Держлісагентство має подавати до Мінприроди таксаційні описи та картографічну інформацію про ліси в електронній формі. Згідно з положеннями наказу, міністерство самостійно визначає, які рубки слід перевірити, надаючи інспекції їх перелік.

Однак тут виникає багато запитань щодо зосередження функцій утримувача системи у Мінприроди. Цей орган, як відомо, не має інспекційних повноважень, а тому є проміжною ланкою у передачі інформації до контролюючого органа.

Космічний моніторинг об'єктивно не може виявляти порушення обґрунтованості призначення насаджень у рубки. Тим більше, він не має можливості фіксувати порушення обліку деревини і виявляти поодинокі самовільні рубки окремих дерев. Ефективнішим він може бути для фіксації незаконних рубок у природно-заповідному лісовому фонді, невідповідності строків примикання насаджень, а також для виявлення незаконних рубок, проведених за межами лісосік (так звані «завізирні» рубки). В останньому випадку обов'язковою умовою правильності встановлення меж ділянок є користування при відводах GPS-приладами, що не завжди роблять лісівники.

Тому автор вважає, що система космічного моніторингу через свої обмежені можливості та специфіку вітчизняного лісового господарства не може бути ефективним засобом виявлення лісопорушень у діяльності постійних лісокористувачів. За умови забезпечення комплексності та повної реалізації його технічних можливостей, моніторинг може бути допоміжним інструментом у реалізації контролюючих заходів.

Слід додати, що з часу запровадження космічного моніторингу в Україні профільне міністерство та Держекоінспекція не оприлюднювали аналізу практики його застосування, не наводили статистичних даних щодо його результативності.

Загальні рекомендації:

Через специфіку лісового господарства контроль тут не може бути засобом реєстрації упущень та недоліків. Недостатньо виявити порушення, важливо знайти причини і вжити заходів для їх усунення. Тому, на думку автора, перевірки екоінспекції, аналогічно до Держфінконтролю, мають відбуватися у формі аудиту, у ході якого треба вивчати причини порушень, стан лісогосподарської діяльності на підприємстві. При цьому виявляти слід не тільки порушення, а й законодавчі прогалини та недоліки законодавства, які їм сприяють.

Автор вважає, що ефективність контролюючої діяльності має оцінюватися не за кількістю виявлених порушень, а за їх попередженням. Однак сьогодні контролююча діяльність екологічної інспекції у галузі лісових відносин не повною мірою орієнтована на попередження, виявлення та профілактику порушень. Робота інспекції, як і більшості вітчизняних контролюючих органів, базується на заходах покарання та примусу, а не формах роз'яснення та допомоги суб'єктам

господарювання. Зворотнього зв'язку між перевіряльниками та об'єктами перевірок у лісовій галузі немає.

Водночас підрозділи екоінспекції володіють достатніми ресурсами для підвищення рівня роз'яснювальної роботи серед суб'єктів господарювання. Зокрема, при веденні лісового господарства потрібно проводити періодичні аналізи правозастосовної практики, надавати детальні тлумачення застосування лісового законодавства тощо.

Необхідно забезпечити інформаційну відкритість процедури розгляду центральними органами влади, включаючи Держекоінспекцію, скарг за результатами перевірок, в тому числі – стосовно посадовців лісгосподарських підприємств. Для забезпечення гласності пропонується запровадити обов'язкове оприлюднення всіх скарг та рішень за ними (за наявності згоди скаржника) на офіційних сайтах держекоінспекції.

Загалом державний екологічний контроль у лісовому господарстві хоч і залишається важливим засобом впливу, однак через об'єктивні причини не може бути абсолютно ефективним і тим паче – досконалим засобом охорони лісів.

Для реалізації ефективного та неупередженого контролю критично важливим є підвищення матеріального забезпечення фахівців екоінспекції. Нині заробітна плата співробітника інспекції нижча (в середньому – близько 2–2,5 тис. грн), ніж у фахівців лісгосподарських підприємств, що недопустимо. При цьому оплата праці співробітника не залежить ані від роботи, яку він виконує, ні від обсягу та складності контролюючих заходів. На тлі значних владних повноважень, які дозволяють приймати рішення на власний розсуд, це створює підґрунтя для корупційних проявів.

Рекомендації щодо внесення змін до законодавства:

1. Внести зміни до Лісового кодексу України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо розмежування поняття «контроль» та «нагляд», які вживаються у Лісовому кодексі України (ст. 29-2) стосовно здійснення контролюючих заходів екологічною інспекцією та в галузевому законі (ст. 20-2).

Виконавець: Держпідприємництво, Мінприроди України.

2. Представити опис механізмів визначення ефективності окремих видів контролю у лісовому господарстві. Запровадити принцип неприпустимості оцінки ефективності діяльності органів екологічної інспекції за кількістю виявлених порушень.

Виконавець: Мінприроди України.

3. Змінити підходи до проведення перевірок лісгоспів – з фрагментарного контролю «від випадку до випадку» до реалізації комплексного аудиту лісгосподарської діяльності. Слід внести зміни до Постанови КМУ №483 від 02.10.2012 року «Про затвердження уніфікованих форм актів перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства, що містять перелік питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)».

Виконавець: Мінприроди України.

4. Оприлюднити аналіз практики застосування космічного моніторингу, статистичну інформацію щодо його результативності.

Виконавець: Мінприроди України.

5. Визначити пріоритетами державного екологічного контролю профілактичну та аналітичну роботу. Періодично узагальнювати практику здійснення державного контролю у лісовому господарстві шляхом:

- видання Державною екологічною інспекцією України методичних рекомендації щодо вимог виконання лісгосподарських заходів постійними лісокористувачами та розміщення цих рекомендацій на офіційному сайті ДЕІ України;
 - періодичного (не рідше кожного півріччя) розміщення на офіційному сайті ДЕІ огляду практики здійснення контролю у сфері лісових відносин;
 - узагальнення практики розгляду судами справ про спори щодо порядку здійснення державного контролю (нагляду);
 - оприлюднення на сайтах територіальних екологічних інспекцій акти перевірок, у ході яких виявлені порушення обов'язкових вимог, а також скарг на такі акти.
- Виконавець: Держекоінспекція України.

1.2. Вплив перевірок контролюючих і правоохоронних органів на діяльність лісгосподарських підприємств

Проведені у 2011 році соціологічні опитування засвідчили, що 99% керівників підприємств вважають, що нормальній роботі заважає велика кількість контролюючих органів і перевірок, які ініціюються цими органами. 77% опитаних відчують, що державні органи необ'єктивно та упереджено сприймають діяльність очолюваних ними структур, а ще 98% стверджують, що не отримують жодної підтримки від влади. Такий стан справ свідчить про надзвичайно велике навантаження контролюючих органів на вітчизняний бізнес.

За даними Федерації роботодавців України, 2013 року в країні налічувалось 70 державних органів, які мають ті чи інші контролюючі функції стосовно суб'єктів господарювання. У 2012 році вони здійснили 2 млн 70 тис. перевірок, з яких 1 млн 203 тис. планових та 865 тис. позапланових, внаслідок яких накладено фінансових санкцій на суму 3 млрд 352 грн, з яких було реально стягнуто до бюджету лише 30%. Наприклад, тільки 2012 року екологічною інспекцією у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів проведено 4784 планові та позапланові перевірки, за результатами яких складено 8841 протокол.

Можна стверджувати, що сьогодні в країні є занадто багато органів влади, наділених контролюючими повноваженнями стосовно суб'єктів господарювання.

З позитиву можна назвати перший етап реформи контролюючих органів, реалізований згідно з Постановою Кабінету Міністрів України №442 від 10.09.2014. Цим документом фактично скорочено число контролюючих держструктур до 27. З іншого боку, державні функції (повноваження), якими керувалися скорочені органи, поки що залишаються. Тобто зменшилась чисельність контролерів, однак не оптимізовано законодавчі вимоги до бізнесу. Тому аналізувати практичні наслідки такого урядового «укрупнення» доцільно лише через певний час.

Крім «профільних» перевірок екологічної інспекції, слід згадати про відомчі перевірки лісгоспів органами ОУЛМГ та ДАЛРУ, планові та позапланові ревізії та перевірки фіскальної служби, держфінінспекції і держсільгоспінспекції, численні контролюючі заходи органів Держгірпромнагляду та цивільного захисту. У підсумку окреслюється потужний «контролюючий тягар», який щоденно змушені нести лісгосподарські підприємства.

При чому держлісгоспи сфери управління ДАЛРУ поставлені в нерівне становище у порівнянні із лісгоспами інших відомств та лісокористувачами комунальної форми власності. Адже через слабкість або повну відсутність відомчого контролю, частота фахових перевірок ведення лісового господарства в них є значно меншою. Слід справедливо відмітити, що це є одним із чинників поширеності порушень та зловживань у лісах, що перебувають у користуванні комунальних лісгоспів.

Через велику кількість перевірок лісгоспи, як і більшість суб'єктів господарювання реального сектора економіки, зараз направляють велику частину власних ресурсів не на свою основну діяльність – виробничу, а на забезпечення

належної роботи контролюючих органів, супровід перевірок, оскарження їх висновків в адміністративному, судовому порядку тощо.

Зауважимо, що мораторій на проведення перевірок контролюючими органами до кінця 2014 року, запроваджений 31 липня цього ж року Законом України «Про внесення змін до державного бюджету України на 2014 рік», має тимчасовий характер і не може розглядатися як цивілізований захід вирішення надскладної проблеми впливу контролюючих органів на бізнес.

Незважаючи на існування передбаченої законом ризико-орієнтованої системи планування контролюючих заходів, охоплення перевірками лісгосподарських підприємств залишається значним. Чинна на сьогодні Постанова КМУ №212 від 19.03.2008, яка визначає періодичність здійснення державного контролю, відносить усіх постійних лісокористувачів до високого ступеня ризику. Такий статус передбачає обов'язковість проведення щорічної планової перевірки на кожному лісгосподарському підприємстві. Проте з об'єктивних причин в Україні різні лісгоспи мають різний обсяг площі лісового фонду з різною віковою структурою лісонасаджень, і як наслідок – різні обсяги рубок та інших лісгосподарських заходів.

З боку Міністерства екології та природних ресурсів України 2013 року були ініційовані зміни критеріїв періодичності здійснення контролюючих заходів. Зокрема, на офіційному сайті міністерства у грудні 2013 року оприлюднено проект урядової постанови, згідно з якою пропонується внести зміни до критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю). Однак проектний документ жодним чином не змінює існуюче віднесення всіх лісгоспів до суб'єктів із високим ступенем ризику господарської діяльності. Тому він потребує суттєвого вдосконалення.

Можливість об'єднання контролюючих органів при здійсненні контролюючих заходів

Заслужують на увагу пропозиції щодо об'єднання контролюючих органів при здійсненні планових перевірок. Перші кроки в цьому напрямку вже зроблено. Постановою Кабінету Міністрів України №805 від 23.10.2013 затверджений «Порядок координації одночасного проведення перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю». Згідно із затвердженим порядком, якщо органами державної фіскальної служби й органами державного фінансового контролю у звітному періоді планується проведення перевірок одного і того ж суб'єкта господарювання, то такі перевірки проводяться цими органами одночасно.

З огляду на існування спільних та суміжних питань, які досліджуються при планових перевірках (ревізіях) лісгосподарських підприємств органами екоінспекції та органами держфінінспекції, таку процедуру доцільно запровадити в діяльності цих двох структур. З одного боку, це зекономить час адміністрації підприємства, який зараз витрачається на окремий супровід перевірок екологів і ревізорів. З іншого – об'єднає ресурси перевіряльників, дасть змогу провести спільний аналіз фінансової та лісгосподарської діяльності постійних лісокористувачів і сприятиме більш професійному підходу до дослідження питань, які їх цікавлять.

Надалі слід розглянути питання про розробку комплексного підходу до проведення планових перевірок суб'єктів господарювання різними контролюючими органами, уникнення паралельних перевірок з однакових питань. Для цього доцільно створити єдину державну автоматизовану систему інформації з питань здійснення державного контролю, яка б містила дані про проведені перевірки щодо кожного суб'єкта господарювання.

Обґрунтованість позапланових перевірок

Зауважимо, що передбачена законодавством система ризиків стосується лише планових перевірок. Але в роботі екологічної інспекції залишається значним співвідношення планових перевірок до позапланових: щонайменше кожна третя –

позапланова. Неодмінними умовами ефективного застосування методів державного контролю мають бути оперативність (своєчасне проведення перевірок та обстежень, мобільність і цілісність від початку й до кінця, логічна послідовність і юридична грамотність дій інспекторів) та додержання контролюючим органом меж своїх повноважень і наданих прав. Зазначимо, що у лісовому господарстві необхідність та обґрунтованість проведення позапланових перевірок ускладнюється колізією між вимогами екологічної безпеки, оперативністю виявлення порушень лісового законодавства та вимогами законодавства про захист прав підприємства при здійсненні державного контролю.

Враховуючи специфіку лісового господарства, високий показник позапланових перевірок свідчить зокрема про те, що органи держкоконтролю не приділяють уваги якісному плануванню контрольної діяльності на основі ризико-орієнтованого підходу. Кращий світовий досвід вказує, що позапланові перевірки мають призначатись як виняткові заходи у чітко визначених випадках. Якщо говорити про лісове господарство, то позапланові перевірки здебільшого проводять у двох випадках: за зверненнями (скаргами) громадян або ж за вимогою прокуратури чи інших правоохоронних органів.

Абсолютна більшість таких звернень стосується правильності призначення рубок та виконання інших лісогосподарських заходів. Це свідчить про значні претензії до ведення лісового господарства як правоохоронців, так і громадян, що звертаються до них зі скаргами на дії лісівників. З іншого боку, це вказує на відсутність координації та співпраці правоохоронних і контролюючих органів у цій сфері, оскільки часто вони розглядають одні й ті ж звернення, дублюючи один одного. Буває, що різні правоохоронні органи у різні роки проводять перевірки на підприємствах стосовно тих самих питань, не обмінюючись між собою інформацією про їх результати. При цьому часто підготовка інформації за запитами забирає у виконавців багато часу, значну кількість паперу, посилює використання офісної техніки тощо.

Слід усвідомлювати, що будь-яка активність органів екологічної інспекції щодо здійснення державного контролю за лісогосподарською діяльністю, робота правоохоронних органів у цьому напрямку, з одного боку, направлені на забезпечення законності функціонування лісгоспу та збереження лісів. З іншого боку, це є втручанням, що перешкоджає нормальній роботі підприємства. Тому важливо, щоб таке втручання було обґрунтованим і законним, а його результати – прозорими й об'єктивними.

З огляду на це, потребує вдосконалення визначення підстав для проведення позапланових перевірок за зверненнями громадян та юридичних осіб, що викладені у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Перевірки та надання запитів правоохоронними органами

Багато нарікань серед представників бізнесу викликають запити, звернення та інші листи правоохоронців із вимогами надати певну інформацію чи копії документів. Витребовуючи інформацію, правоохоронці фактично здійснюють камеральні документальні перевірки. При цьому такі дії не стосуються розслідувань по кримінальних провадженнях. А отже, результати цих перевірок ніде не реєструються, процесуально та тематично не обліковуються.

Багато нарікань викликає частота перевірок органами прокуратури. У самій прокурорській системі в останні роки спостерігаються кризові явища – корупція, практика політичних переслідувань, необґрунтована кадрова політика, обмежене матеріально-технічне фінансування, формальність роботи та паперотворіння. У підсумку це зводить нанівець саму ідею ефективного прокурорського нагляду в Україні.

Верховною Радою України 14.10.2014 була ухвалена нова редакція Закону України «Про прокуратуру» (законопроект №3541), яка вже не передбачає функцію загального нагляду з боку прокуратури. Також у ході часткового реформування

прокурорської системи планується ліквідувати систему спеціалізованих (у тому числі – природоохоронних та екологічних) прокуратур. Цей закон набере чинності 26 квітня 2015 року.

Поки що профільний закон дозволяє прокурорам проводити перевірки за власною ініціативою. У багатьох випадках їх проводять районні та міжрайонні прокурори на вимогу вищестоящих прокуратур, які є їх ініціаторами. Не торкаючись якості нагляду, можна стверджувати, що цей правоохоронний орган зараз доволі часто дублює роботу екологів, чим порушує вимогу профільного закону щодо заборони прокурорам підмінити контролюючі органи.

З огляду на вищевикладене, задля зменшення кількості перевірок, втручання у господарську діяльність та економії державних ресурсів, слід погодитись із скасуванням повноважень прокуратури на проведення перевірок за власною ініціативою. Якщо оцінювати на прикладі лісової галузі, то результативність і ефективність таких перевірок вкрай низька, а тому їх існування слід визнати недоцільним.

Крім того, зараз немає цілісної системи обліку перевірок правоохоронцями, як і обов'язковості їх реєстрації в ЄРДР. Це створює хаотичність у роботі правоохоронних органів і негативно позначається на нормальній діяльності об'єктів перевірок – суб'єктів господарювання.

Передбачений законом обов'язок підприємства надати інформацію та документи на запит правоохоронного органа не підкріплений обов'язком останніх надати власний висновок із правовою оцінкою результатів перевірки, що проводиться за таким запитом. Приміром, вимоги ст. 12 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» зобов'язують керівників підприємств надавати на письмову вимогу органів УБОЗ УМВС та ВБКОЗ УСБУ інформацію і документи з питань, що їх цікавлять. Однак цим законом не передбачено, що підприємство, яке є об'єктом перевірки та надає таку документацію правоохоронцям, має право отримати від них правовий висновок, яким би визначались наслідки проведеної перевірки власної діяльності (наявність/відсутність порушень, вжиті заходи тощо).

В існуючих умовах будь-яке підприємство може підготувати значний обсяг копій документації, проаналізувати великий обсяг інформації на запит, приміром, начальника обласного УБОЗ або районного прокурора, витративши на це час і папір. Але в підсумку ці документи правоохоронці можуть просто прочитати і залишити без реагування. Адже ніщо не зобов'язує зараз працівників МВС/СБУ/прокуратури здійснювати повноцінну перевірку підприємства у випадку надання запиту щодо його перевірки. Понад те, через місяць аналогічну інформацію у лісгоспу може витребувати місцеве УСБУ, а згодом – природоохоронна чи обласна прокуратура. На жаль, описана ситуація є повсякденною практикою.

До того ж, п. 24 ст. 11 Закону України «Про міліцію» надає право органам внутрішніх справ проводити перевірки, які мають виконуватись у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Однак досі така процедура не затверджена урядом. Попри це, оперативні працівники підрозділів ДСБЕЗ мають підстави маніпулювати нормами закону щодо можливості проведення перевірок суб'єктів господарювання.

Міжвідомча взаємодія між правоохоронними органами та екоінспекцією

Досі не розроблений відомчий порядок взаємодії правоохоронців (оперативних підрозділів МВС/СБУ або прокуратури) з екологічними інспекціями. Відсутність упорядкованих форм взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами породжує ще більшу неупорядкованість контролюючої діяльності, що збільшує кількість та частоту позапланових перевірок суб'єктів господарювання. Крім того, це негативно позначається на результативності матеріалів, які направляються органами держекоінспекції до органів МВС для вирішення питання про початок досудового розслідування.

На тлі недосконалого законодавства треба вказати на загальну низьку ефективність роботи вітчизняних правоохоронних органів, яка поєднується з численними проявами корупції.

Рекомендації щодо внесення змін до законодавства:

1. Вжити заходів задля вдосконалення чинних критеріїв частоти розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю). Зокрема, відповідних змін потребує Постанова КМУ №212 від 19.03.2008 щодо зниження частоти перевірок тих постійних лісокористувачів, які використовують незначні площі лісового фонду, проводять відносно невеликі обсяги рубок тощо.

Виконавець: Мінприроди України.

2. Розглянути питання вдосконалення правових підстав проведення контролюючими органами позапланових перевірок. Внести зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарській діяльності».

Виконавець: Мінприроди України.

3. Розпочати створення єдиної міжвідомчої автоматизованої інформаційної системи з питань здійснення державного контролю, яка б містила дані про проведені перевірки щодо кожного суб'єкта господарювання, координуючи таким чином роботу контролюючих органів. Для початку слід внести зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Виконавець: Мінприроди України.

4. З метою усунення дублювання в діяльності правоохоронних органів стосовно витребування інформації й документів, систематизації та упорядкування дій в ході перевірок, потрібно розпочати створення міжвідомчої системи обліку перевірок, які проводяться поза рамками кримінального процесу.

Виконавець: МВС України.

5. Запровадити процедуру спільних одночасних планових перевірок (ревізій) лісгосподарських підприємств органами Держекоінспекції та Держфінінспекції, якщо такі заходи плануються цими органами в одному звітному періоді. Для цього видати відповідний спільний наказ.

Виконавець: Держекоінспекція, Держфінінспекція України.

6. На рівні Законів України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про службу безпеки України», «Про прокуратуру» передбачити обов'язок правоохоронних органів у випадку проведення перевірок або подання запитів про надання інформації щодо діяльності суб'єктів господарювання, надавати останнім інформацію (правові висновки про наявність/відсутність порушень) щодо результатів таких перевірок.

Виконавець: Кабінет Міністрів України.

7. Розробити міжвідомчий наказ МВС та Держекоінспекції щодо взаємодії та співпраці при здійсненні заходів державного контролю.

Виконавець: МВС, Держекоінспекція України.

1.3. Система внутрішньогосподарського контролю лісгосподарських підприємств та шляхи її вдосконалення

Одним із головних недоліків вітчизняної системи лісового господарства є конфлікт інтересів між дозвільними, господарськими та інспекційними функціями постійних лісокористувачів. Згідно зі ст. 69 ЛКУ, всі спеціальні дозволи на проведення рубок (крім лісорубних квитків на проведення рубок головного користування (РГК)), на сьогодні є документами, що засвідчують відвід природного ресурсу для фактичного використання, видаються постійними лісокористувачами. Такі лісокористувачі мають статус державних або комунальних лісогосподарських підприємств, а відтак є самостійними господарюючими суб'єктами.

До речі, наведена проблематика зачіпає суміжні питання дозвільної системи у лісових правовідносинах, а тому на ній слід зупинитись більш детально. Чинний Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» відносить лісорубний квиток, ордер та лісовий квиток до дозвільних документів. Проте не можна вважати лісорубний та лісовий квитки повноцінними дозвільними документами, навіть у розумінні, що передбачене профільним Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Адже визначене законом поняття «дозвільного документа» передбачає обов'язкову наявність двох суб'єктів правовідносин: дозвільного органу та господарюючого суб'єкта. Як вже зазначалось, лісорубні квитки на всі рубки (крім РГК, деревина від яких відноситься до природних ресурсом загальнодержавного значення) та лісові квитки видають постійні лісокористувачі. Поняття «ордер» слід взагалі виключити, оскільки воно не вживається у Лісовому кодексі із 2006 року. У певній мірі, дозвільним документом можна вважати лісорубний квиток на рубки головного користування, видача якого покладена законом на ОУЛМГ. Проте, з огляду на чітку територіальну визначеність ресурсу, на який видається відвід та «прив'язку» до конкретного лісокористувача, його статус дозвільного документу також є формальним. Відповідно, видача лісорубного квитка на РГК через центри надання адміністративних послуг, замість спрощення дозвільних процедур, фактично стала черговим обтяженням для лісогосподарських підприємств у господарській діяльності.

За умов поєднання господарської та контролюючої функції на рівні одного підприємства, посадовці лісокористувачів планують проведення лісогосподарських заходів, здійснюють їх та водночас контролюють їх виконання. При цьому власником майна лісгоспів і лісових ресурсів, які вони використовують, є не приватна особа, а держава або місцеві громади. У таких умовах керівництву підприємств апіорі не вигідно повністю викривати та документувати власні порушення, нараховувати завдану шкоду (адже зрештою її мають сплатити самі лісгоспи), притягувати винних, направляти матеріали стосовно своїх працівників до правоохоронних органів тощо. Також виникають суттєві ризики, пов'язані з призначенням та проведенням необґрунтованих рубок, створюються можливості для різних видів зловживань при обліку та відпуску деревини, покриття винних і встановлення «кругової поруки». Усе це призводить до об'єктивного послаблення внутрішнього контролю.

Ще одним наслідком такої ситуації у ринкових умовах є виникнення протиріччя між економічними інтересами лісогосподарських підприємств (отримання прибутку) та інтересами сталого ведення лісокористування. Приміром, одним з «узаконених» лісогосподарських порушень є призначення в рубки здорових лісонасаджень. Такі рубки можна назвати ще «умовно-законними», оскільки виконавці при цьому сповна користуються недоліками та прогалинами лісового законодавства. Такі вирубки часом замість лісівничої спрямованості мають комерційні цілі, погіршуючи стан лісів. Приміром, призначення вибіркового санітарного рубки (ВСР) теоретично має бути збитковим, оскільки при цьому інтенсивність заготівлі деревини теоретично вкрай невелика (20 куб. м/га або 10% від запасу на ділянці), велика розкиданість площі, а в підсумку заготовлюється сухостій або всихаючі дерева. Проте на практиці цей вид рубок дуже поширений в окремих регіонах, що в насамперед пов'язано із законодавчою базою, яка дозволяє проводити ВСР практично у всіх насадженнях з невеликим інтервалом між їх призначенням та проведенням. За оцінками фахівців, що базуються на статистичних даних, у лісонасадженнях старше 40 років

проведення ВСР в арсеналі вітчизняних лісоводів залишається основним, а старше 60 – єдиним заходом «формування та оздоровлення лісів».

Подібні лазівки у лісовому законодавстві (так звана «гра» повнотою насадження, штучне зведення її до критичної, маніпулювання категоріями придатності дерев тощо) використовуються при проведенні суцільних санітарних та суцільних лісовідновних рубок, які призначаються комісійно. В окремих лісгоспах основний ресурс заготовляється з використанням саме такого виду рубок. Після завершення цих рубок (особливо – після вирубок пробних площ) оскаржити доцільність їх призначення й оцінити якість відводу практично неможливо. Тим більше, що всі зацікавлені суб'єкти пов'язані внутрішньовідомчим інтересом, що загалом ускладнює здійснення ефективного контролю.

У системі лісового господарювання є декілька способів зловживань для отримання необлікованої деревини, серед яких заниження категорії сортності (технічної придатності) деревини при відводі лісосіки та як варіант – заниження сортності ділової деревини при прийманні лісопродукції; незаконні умисні збільшення площі лісосік, що створює необліковані запаси деревини; заниження діаметрів дерев при відводі лісосіки на один ступінь без заниження розряду висоти деревостану; заниження розряду висоти деревостану, який відводиться у рубку; заміна видів лісокористування (під виглядом очищення лісу від захаращення вирубується деревина потрібної якості); невідображення в матеріалах відводу лісосік реальної кількості дерев, що підлягають вирубці тощо.

Доказом існування подібних порушень зокрема є судова практика, у якій зустрічаються приклади всіх перелічених порушень і зловживань. Наслідком названих схем є розкрадання державного майна, а також надходження на тіньовий ринок необлікованої деревини. Слід підкреслити, що основною причиною виникнення таких зловживань є слабкість (або взагалі відсутність) внутрішньогосподарського контролю.

Як вже згадувалося вище, засобами державного екологічного контролю абсолютну більшість таких порушень (особливо пов'язаних із заниженням сортності та якості лісопродукції при заготівлі) неможливо виявити. Крім того, частину необґрунтованих рубок, зокрема ВСР, дуже складно перевірити, оскільки термін між їх призначенням та проведенням мінімальний, ділянки значні за площею, а заготівля безсистемна та низькоінтенсивна.

Однак не можна сказати, що система ведення лісового господарства не містить унормованих механізмів контролю, спрямованих на попередження зловживань. Приміром, лісівники зазвичай критикують нормативну необхідність керуватись матеріалами лісовпорядкування при вирішенні питань про доцільність рубки. Мовляв, на практиці це краще вирішувати лісничому, який як фахівець знає свій лісовий фонд і може своєчасно визначати необхідність рубок у лісі. Однак таке нормативне положення об'єктивно запобігає зловживанням при відведенні насаджень у рубку.

Іншим механізмом унеможливлення зловживань при відведенні рубок є норми 2.3–2.4 «Методичних рекомендацій з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини в лісах Державного агентства лісових ресурсів України», затверджених Наказом ДАЛРУ №9 від 21.01.2013. Цей документ запроваджує обов'язковість формування на рівні лісгоспу підрозділу з відведення і таксації лісосік та заборону включення до нього осіб, які надалі організовуватимуть чи вестимуть лісогосподарські роботи.

Таке врегулювання правовідносин може трактуватись як недовіра до лісівників. З іншого боку – це нормальна практика будь-якого власника: запобігти зловживанням персоналу при операціях із товаро-матеріальними цінностями, усунувши конфлікт інтересів.

Проте розрізнені механізми контролю не створюють єдиної системи, що негативно позначається на ефективності контролюючої діяльності. Також слід відмітити недостатнє нормативно-правове регулювання контролюючих заходів. Досі

немає системи затверджених нормативів, які б узгоджено встановлювали контролюючі процедури при проведенні лісогосподарських заходів.

Частина таких нормативних актів або не затверджені належним чином, або мають неофіційний статус. Приміром, «Інструкція про порядок проведення ревізій лісових обходів», затверджена наказом ДКЛГУ №23 від 08.02.2010, не погоджена Міністерством юстиції України. Інший наказ ДАЛРУ №9 від 21.01.2013, що має ключове значення для правильності відводу лісосік і запобігання зловживанням, поширюється тільки на постійних лісокористувачів одного відомства. Цей перелік можна продовжити.

Також не врегульованими залишаються форми та механізми контролю з боку постійних лісокористувачів за діяльністю тимчасових лісокористувачів, які господарюють на лісових ділянках на праві довгострокового тимчасового користування.

Загальні рекомендації:

Усі заходи та механізми системи внутрішньогосподарського контролю в умовах вітчизняної системи ведення лісового господарства можуть звестися практично нанівець, якщо лісгосп очолить нечесний керівник, єдиним мотивом якого буде власне збагачення. Тому докорінних змін потребує кадрова робота Держлісагентства щодо професійного відбору кандидатів на посади директорів держпідприємств. Перегляду також вимагає практика укладання контрактів із директорами лісгоспів на однорічний термін. Є необхідність збільшити перелік підстав для розірвання контракту при виявленні суттєвих порушень у діяльності лісгоспу. З іншого боку, ключових змін потребує попередження корупції на рівні вищого керівництва Держлісагентства, яке уповноважене приймати рішення про кадрові призначення.

Слід усвідомлювати, що докорінну зміну або значне покращення системи внутрішнього контролю не можна здійснити шляхом прийняття певного законопроекту чи декількох підзаконних актів, надання повноважень тому чи іншому державному органу, чи низкою кадрових змін вищого керівництва галузі. Це стане можливим лише після поступової та комплексної реформи галузі, у ході якої має бути вдосконалена або змінена сама модель ведення лісового господарства.

Радикальним варіантом вирішення проблеми слабкості внутрішнього контролю є відокремлення функції лісозаготівлі всередині галузі. Якщо казати спрощено, то має бути приблизно так: визначати що, де і скільки рубати, повинні одні, а виконувати рубки – інші. Начебто тоді в одних не повинно бути мотивів порушувати закон для власного збагачення, а в інших – не буде матеріальної зацікавленості зрубати не там, не те і не в тій кількості. Контроль у такому випадку залишається за державою. Але, враховуючи негативний російський досвід подібних змін, сучасний суспільно-економічний стан, недосконале законодавство, а головне – специфіку лісового господарства, існує вкрай ймовірний ризик розвалу галузі у випадку непередуманого реформування. Зараз для держави це обернеться ще більшими збитками, ніж вона зазнає в умовах недосконалої системи вітчизняного лісового господарства.

Рекомендації щодо проведення організаційно-управлінських змін:

1. Із залученням кадрових фахівців відомства, науковців, незалежних експертів, юристів розробити експериментальний проект системи внутрішнього контролю на рівні лісогосподарського підприємства, який міститиме чіткий перелік організаційно-управлінських заходів. Підсумковим документом цієї системи може бути положення (регламент) про лісогосподарську, фінансову, облікову, кадрову політику підприємства. Норми такого документа потрібно готувати на основі системного аналізу (з проведенням необхідних розрахунків) кожного елемента господарських операцій та вибору наявних альтернатив.

Як експеримент розроблена організаційно-управлінська система контролю може бути запроваджена для тестування в окремому лісгоспі.

2. Удосконалити кадрову політику Держлісагентства України щодо встановлення жорстких критеріїв призначення на посади керівників лісогосподарських підприємств професійних спеціалістів із досвідом управлінської роботи. При укладанні контрактів із керівниками передбачити підстави для їх розірвання – виявлення фактів значних порушень при призначенні рубок, суттєвих зловживань в обліку лісопродукції.

3. Узгодити та привести у відповідність із законодавством підзаконні нормативні акти, що встановлюють контролюючі процедури у лісовому господарстві. Розглянути можливість об'єднання всіх контролюючих заходів в одному регламенті.

Виконавець: Мінприроди, Держлісагентство України.

1.4. Дублювання контролюючих повноважень Держекоінспекції органами Держлісагентства

Чинний Лісовий кодекс України (ст. 28-1) наділяє центральний орган, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, правом здійснення державного контролю за дотриманням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства. Аналогічні норми містяться у ст. 93 цього ж кодексу. На сьогодні таким органом є Державне агентство лісових ресурсів України, яке працює на підставі відповідного Положення, затвердженого Постановою КМУ №521 від 08.10.2014. Згідно з п. 4 цього Положення, відомство, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює державне управління в галузі державного контролю за дотриманням законодавства під час ведення лісового господарства (окрім державного контролю за шкідливими організмами та захистом рослин).

Аналогічні повноваження на ОУЛМГ покладає наказ Мінагрополітики України №134 від 21.03.2012, яким затверджене «Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України». Щоправда, Постанова КМУ №521 від 08.10.2014 (п. 6) обмежує повноваження ДАЛРУ щодо проведення повноцінного контролю, оскільки відомство наділяється правом проводити перевірки лише в лісах підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

Відповідно до додатку до «Положення про державну лісову охорону», затвердженого Постановою КМУ №976 від 16.09.2009, до складу держлісоохорони, крім посадових осіб ДАЛРУ та ОУЛМГ, відносяться посадові особи підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства. Однак закон (ст. 90 ЛКУ) формально покладає здійснення державного контролю за дотриманням лісового законодавства на всіх посадовців держлісоохорони. Тут слід підкреслити, що реалізація такого контролю посадовцями держпідприємств прямо суперечить законодавчому визначенню державного контролю (нагляду). Адже відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», суб'єкти господарювання не можуть займатись контролюючою діяльністю щодо інших підприємств, оскільки такі повноваження є прерогативою лише державних органів.

Для реалізації наданих представникам лісового відомства контролюючих функцій наказом Держкомлісгоспу України №263 від 31.08.2010 затверджений «Порядок проведення перевірок при здійсненні державного контролю за додержанням вимог лісового законодавства». Документ визначає загальні положення про реалізацію контролюючих функцій Держкомлісгоспу, порядок проведення планових і позапланових перевірок, процедуру контролюючих дій та оформлення їх результатів. До речі, не зважаючи на зміну назви і статусу лісового відомства, станом на листопад 2014 року зміст цього наказу не зазнав жодних змін.

Згідно з інформацією з офіційного веб-сайту Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, органи ДАЛРУ 2013 року не проводили перевірок дотримання лісового законодавства. Контролюючі заходи відомством здійснювалися лише у сфері ведення мисливського господарства. Тому

можна констатувати, що закони й підзаконні нормативні акти, які врегульовують повноваження здійснення державного контролю ДАЛРУ та його територіальними органами, на практиці не діють.

Відомо, що основний контроль за охороною довкілля в державі зараз виконує спеціальний орган – Державна екологічна інспекція України, яка, відповідно до ст. 29-2 Лісового кодексу України, наділена правом здійснювати державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Аналогічні повноваження екоінспекції як центрального органа виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, передбачені спеціальним нормативним актом – Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20-2). Отже, органи держекоінспекції реалізують свої повноваження відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», проводячи планові та позапланові заходи з питань перевірки дотримання як лісового, так і іншого природоохоронного законодавства на всіх лісгосподарських підприємствах.

Діяльність Держекоінспекції України регламентується «Положенням про Державну екологічну інспекцію України», затвердженим Указом Президента України №452/2011 від 13.04.2011. Крім того, наказом Мінприроди України №483 від 02.10.2012 була затверджена уніфікована форма акта перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів, яка визначила основні питання, що підлягають перевірці екологічною інспекцією.

Отже, питання, які перевіряє екологічна інспекція, аналогічні тим, які має відстежувати державна лісова охорона. Тобто, склалася ситуація недоцільного дублювання органами Держлісагентства контролюючих повноважень у лісовому господарстві.

Те саме можна стверджувати щодо окремих повноважень держлісоохорони, які є суто «контролюючими» і стосуються не тільки ведення лісового господарства, а й неприцільного їм контролю за лісопереробкою. Зокрема, відповідно до ст. 91 ЛКУ, посадовці державної лісової охорони мають право «безперешкодно відвідувати територію і приміщення підприємств, установ та організацій, які здійснюють добування, зберігання або перероблення продуктів лісу, з метою здійснення нагляду за законністю використання лісових ресурсів». У цьому випадку під «наглядом за законністю використання лісових ресурсів», очевидно, слід розуміти проведення перевірок виробничого процесу переробки деревини, грибів, лісових ягід тощо. Тобто закон зобов'язує лісову охорону виконувати невластиві їй завдання, які є компетенцією інших контролюючих органів.

Іншим прикладом застарілого нормативного регулювання повноважень є надання ст. 91 ЛКУ держлісоохороні права одноосібно приймати рішення про обмеження або заборону господарської чи іншої діяльності. Це прямо суперечить профільному законодавству про держконтроль. Наприклад, 01 липня 2013 року набрали чинності Закон України №5404-VI від 05.10.2012 та Закон України №353-VII від 20.06.2013, якими встановлено, що повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) допускається за постановою адміністративного суду, що має бути ухвалена внаслідок розгляду позову органа державного контролю щодо застосування заходів реагування.

Висновки:

1. Нормативна база, що визначає повноваження органів ДАЛРУ у сфері контролю за дотриманням лісового законодавства, є суперечливою. Приміром, чинний ЛКУ формально надає право посадовцям держлісоохорони державних лісгосподарських підприємств виконувати перевірки інших суб'єктів

господарювання, які ведуть лісове господарство. Це є прямим порушенням Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». При цьому норми Постанови КМУ №521 від 08.10.2014 звужують дію Лісового кодексу, дозволяючи реалізовувати контролюючі повноваження центрального апарату ДАЛРУ лише стосовно держлісгоспів власної сфери управління.

Підзаконний акт у цій сфері (наказ ДКЛГУ №263 від 31.08.2010) не відповідає профільному законодавству, що врегульовує питання здійснення держконтролю.

2. Повноваження із здійснення державного контролю, якими наділені центральний апарат ДАЛРУ та його територіальні органи, слід визнати необґрунтованими і такими, що створюють додаткове адміністративне навантаження. Адже 2/3 лісів країни перебувають у підпорядкуванні постійних лісокористувачів ДАЛРУ, що обумовлює ситуацію, коли лісові чиновники повинні перевіряти здебільшого «свої» підприємства. Відповідно, це породжуватиме конфлікт інтересів у реалізації владних та інспекційних повноважень.

3. Існує дублювання повноважень державного контролю за дотриманням лісового законодавства органами Держлісагентства, які на практиці здійснюють спеціально уповноважені органи Державної екологічної інспекції України. Це порушує вимоги ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Рекомендації щодо внесення змін до законодавства:

Відповідні норми Лісового кодексу України, Наказу Мінагрополітики України №134 від 21.03.2012, які наділяють органи Держлісагентства функцією державного контролю потрібно виключити, а наказ Держкомлісгоспу України №263 від 31.08.2010 – скасувати.

Виконавець: Мінагрополітики, Держлісагентство України.

1.5. Надання лісгоспам адміністративних послуг на платній основі

Одним з основних видів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є сертифікація, яка характеризується безпосереднім владним впливом державних органів на відносини, що регулюються, та поведінку відповідних суб'єктів. Головною функцією сертифікації є контроль за відповідністю товарів і послуг затвердженим вимогам.

На жаль, у нинішніх умовах будь-яку державну функцію можна перетворити на корупційний засіб викачування коштів від громадян та юридичних осіб. Внаслідок цього інструменти державного впливу стають адміністративними перешкодами, а видатки на їх утримання покладаються на бізнес.

Надання так званих «супутніх» платних послуг організаціями та підприємствами, які підвідомчі органам влади, що надають відповідні адміністративні послуги, став на сьогодні своєрідним «державним» бізнесом.

За даними звіту Державної фінансової інспекції України, складеного за результатами ревізій діяльності системи Держлісагентства за 2009–2010 роки та завершений період 2011 року, встановлені факти отримання плати окремим державним підприємством за фактичне надання адміністративних послуг іншим державним підприємствам – за видачу сертифікатів про походження лісоматеріалів і виготовлених із них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій. Щоб зрозуміти, які чинники призвели до такого дещо абсурдного стану, слід роз'яснити історію та правові підстави запровадження сертифікації лісоматеріалів.

Отже, 08.09.2005 був ухвалений Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів», відповідно до якого реалізація суб'єктами підприємницької діяльності лісоматеріалів і виготовлених із них пиломатеріалів, крім передбачених ст. 2 цього закону, допускається за наявності сертифіката про походження лісоматеріалів, що підтверджує законність походження цих

лісоматеріалів (надалі – сертифікат). Цей документ визначений як обов'язковий під час здійснення експорту лісоматеріалів і виготовлених із них пиломатеріалів.

На виконання цього закону був прийнятий «Тимчасовий порядок видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій», який встановлював, що сертифікати видаються обласними управліннями лісового та мисливського господарства України.

Основна мета сертифікації – зупинити обіг та вивезення незаконно добутої деревини за кордон. Це передовсім стосувалося приватних суб'єктів господарювання, які використовували різні схеми легалізації незаконно добутого лісу. Однак через відсутність мотивів для незаконного вивезення лісопродукції за кордон отримання сертифіката стало для лісгоспів ще одним обтяженням при її митному оформленні. Адже сертифікат фактично дублював кількісну інформацію про заготовлену деревину, яка містилася у лісорубних квитках, і для інших суб'єктів господарювання міг підтверджувати лише факт купівлі деревини.

З розвитком міжвідомчої взаємодії уповноваженими представниками Держкомлісгоспу України та Державної митної служби України був затверджений протокол погодження реквізитів і способу обміну інформацією між цими відомствами №3 від 28.01.2009. Відповідно до зазначеного протоколу, Держкомлісгосп України став надавати (через уповноважену особу та у спосіб, визначений цим протоколом) Державній митній службі України на постійній, безоплатній основі в електронному вигляді інформацію щодо виданих дозвільних документів на здійснення зовнішньоекономічних операцій.

Відповідно до наказу Держкомлісгоспу України від 16.12.2008 №339, забезпечення постійного ведення електронного документообігу (реєстру сертифікатів) на здійснення зовнішньоекономічних операцій і надання відповідної інформації Держкомлісгоспу України та Державній митній службі України покладено на державне підприємство «Український інформаційно-координаційний центр аналізу ринку лісопродукції». Згодом наказом Держкомлісгоспу №131 від 30.04.2010 назване підприємство реорганізоване шляхом приєднання до ДП «Український лісогосподарський центр консалтингу та логістики» (ДП «Укрлісконсалтинг»).

Це підприємство забезпечує ведення єдиного електронного реєстру сертифікатів та надає по електронній мережі інформаційні матеріали й електронні копії документів, що підтверджують легальність походження деревини, до Державної митної служби України.

Особливо слід підкреслити, що відповідно до п. 8 Стандарту адміністративної послуги з видачі сертифіката, затвердженого наказом Держкомлісгоспу №230 від 07.09.2009, адміністративну послугу з видачі сертифіката надають обласні управління лісового та мисливського господарства на безоплатній основі.

Однак, як було встановлено ревізіями Держфінінспекції (колишнього КРУ), «...ДП «Укрлісконсалтинг» за послуги з електронного оформлення, перевірки та інформаційного супроводу документів для отримання сертифіката про походження лісоматеріалів і виготовлених із них пиломатеріалів для здійснення зовнішньоекономічної діяльності отримувало на підставі укладених договорів із державними лісогосподарськими підприємствами плату».

Плату із замовників брали за послуги, які можна віднести до адміністративних, а саме – обробку та перевірку виконавцем документів, які подавалися підприємством для отримання сертифікатів, звірку виконавцем поданих документів з даними єдиного електронного реєстру, надання інформаційних послуг тощо.

«Тільки за січень–серпень 2011 року загальна сума, отримана цим підприємством, становила 8,6 млн грн (зокрема, державні підприємства сплатили близько 4,1 млн грн), надалі ДП «Укрлісконсалтинг» використовувало її на власні господарські потреби». Такі правовідносини фахівцями ДФІ названі як «завуальовані схеми вимивання обігових коштів державних підприємств». В актах ревізій здебільшого відмічено, що «пакети документів для отримання сертифікатів готували

працівники лісгоспів, а фактично роботи з видачі сертифікатів виконувати фахівців ОУЛМГ».

Отже, необхідність отримання адміністративних послуг перетворена Держкомлісгоспом України на комерційну діяльність, яка здійснювалася в інтересах одного держпідприємства – «Укрлісконсалтинг». Внаслідок цього додаткових витрат зазнали всі підпорядковані лісгосподарські підприємства країни.

Зауважимо, що окремі вимоги Держфінінспекції щодо повернення безпідставно сплачених коштів за послуги, надані ДП «Укрлісконсалтинг», оскаржувалися лісгоспами в порядку адміністративного судочинства у 2012–2014 роках.

За результатами ревізії Держфінінспекції, оприлюдненими наприкінці 2011 року, керівництву Держлісагенства рекомендовано «розглянути доцільність існування ДП «Укрлісконсалтинг», яке дублює функції обласних управлінь лісового господарства та підприємств лісової галузі».

За офіційним повідомленням Генеральної прокуратури України, оприлюдненим на сайті цього відомства 15.04.2014, прокуратурою проведена перевірка, в результаті якої «встановлено, що підприємство з липня 2010 року набуло повноважень із ведення Єдиного реєстру зазначених сертифікатів, які, згідно з вимогами закону, видаються обласними управліннями лісового та мисливського господарства безкоштовно. Водночас службові особи ДП «Укрлісконсалтинг» упродовж 2011–2012 років під час укладання відповідних договорів із державними лісгосподарськими підприємствами надавали цю послугу на платній основі, чим завдали збитків на суму 10,5 млн грн. Відомості за цим фактом внесено до ЄРДР за ч. 2 ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем, що спричинило тяжкі наслідки) Кримінального кодексу України». Інформації про результати розслідування цього провадження на теперішній час немає.

Рекомендації:

1. Внести зміни до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» і пов'язаних із ним підзаконних нормативних актів про звільнення державних та комунальних лісгосподарських підприємств від отримання сертифікатів.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Держпідприємництво, Мінагрополітики України.

2. Інший варіант: у зв'язку із запровадженням системи електронного обліку деревини та введенням (у перспективі) обов'язкового її маркування розглянути питання щодо доцільності існування сертифікації для здійснення експортних операцій. Кінцевим рішенням може бути скасування відповідного закону та підзаконних актів, що врегульовують це питання.

Виконавець: Держпідприємництво, Кабінет Міністрів, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

3. Надання супутніх послуг при оформленні сертифікатів про походження лісоматеріалів доручити органам Держлісагентства, позбавивши цих функцій ДП «Укрлісконсалтинг».

Виконавець: Держлісагентство.

4. Виконати рекомендації Держфінінспекції за 2011 рік, якими керівництву ДАЛРУ запропоновано розглянути доцільність існування ДП «Укрлісконсалтинг».

Виконавець: Держлісагентство.

1.6. Оцінка єдиної державної системи електронного обігу деревини як засобу контролю

Одним із напрямків внутрішнього контролю в лісгосподарських підприємствах можна назвати запровадження єдиної державної системи електронного обліку

деревини (ЄДСЕОД). Концепція створення ЄДСЕОД, схвалена Кабінетом Міністрів України розпорядженням №1090-р від 16.09.2009, передбачала здійснити запуск цієї системи двома етапами до 2012 року. Крім концептуального документа, інших офіційно зареєстрованих нормативних актів у цій сфері досі немає.

Електронний облік деревини в існуючому вигляді – це система фіксації та оформлення руху деревних ресурсів із застосуванням засобів автоматизації (уніфікованих маркерів із нанесенням штрих-коду й ідентичного йому цифрового коду) на всіх етапах лісозаготівельних робіт із нанесенням і передачею інформації покладного (штабельного) обліку за допомогою сучасних інформаційних технологій для подальшого використання в бухгалтерському та управлінському обліку. Можна вважати, що із запровадженням системи ЄДСЕОД було посилено контроль за обліком деревини, що заготовляється, та її транспортуванням, а також за роботою матеріально-відповідальних осіб, які відпускають лісопродукцію. З іншого боку, через свою «відомчість» та неофіційний характер, ЄДСЕОД може розглядатися як засіб автоматизації управлінського та бухгалтерського обліку.

Введення системи електронного обліку керівництвом Держлісагентства проголошувалося дієвим засобом боротьби з незаконними рубками. Проте це твердження є не зовсім вірним. Незаконні рубки поділяються на дві категорії: самовільні – тобто ті, які вчинюються населенням без відповідного дозволу, та інші незаконні рубки – ті, які вчинюються працівниками лісового господарства (рубки, вчинені за лісорубним квитком, виданим із порушенням чинного законодавства; до початку чи після закінчення встановлених у дозволі строків; вчинені не на призначених для цього ділянках чи понад встановлену кількість; рубка не тих дерев, що визначені у дозволі; дерев, які взагалі заборонено вирубувати).

Попри положення урядової концепції, ЄДСЕОД не передбачає взаємозв'язку із таксацією та відведенням лісосіки у рубку. Частковим винятком можна вважати вимоги щодо запровадження маркування дерев, згідно з якими за попереднім натурним оглядом може бути отримана фансировина (передбачено наказом Держлісагентства №22 від 04.02.2013 «Про контроль за відведенням у рубку дерев для отримання фансировини»). Також треба розуміти, що система електронного обліку деревини в існуючому вигляді не може визначати законність призначення у рубку насаджень, їх правильність та обґрунтованість.

Понад те, необхідність позначити биркою зрубану деревину не перешкоджає громадянам вести самовільні рубки для власних потреб або, приміром, самовільно заготовляти ліс для переробки на власній пилорамі чи для продажу іншим особам.

Оскільки електронним обліком охоплюється лише легально заготовлена лісопродукція, ЄДСЕОД не здатний бути абсолютним засобом контролю за недопущенням самовільних та інших незаконних рубок. Звісно, відсутність маркування при транспортуванні деревини може вказувати на її походження від самовільної рубки. Однак наявність бирки на сортименті ще не означає, що ця деревина була законно зрубана, оскільки сам лісорубний квиток міг бути виданий незаконно або під час вирубки були грубо порушені лісівничі нормативи.

Безумовно, маркування деревини полегшило роботу лісовій охороні та працівникам правоохоронних органів виявляти незаконно добуту деревину, однак кардинально проблему незаконних рубок і зловживань при обліку деревини це не вирішило. На сьогодні облік лісопродукції електронними засобами на лісосіці проводить матеріально-відповідальна особа, від якої, власне, і залежить, чи буде занесена до електронного обліку та чи інша колода. Зараз ЄДСЕОД охоплює тільки лісопродукцію, яка офіційно ставиться на облік, тобто через «людський чинник» не може впливати на схеми одержання нечесними лісівниками необлікованої деревини під час проведення законних рубок. Розділом 3.1 «Тимчасової інструкції з електронного обліку продукції лісозаготівель, лісопиляння і деревообробки на підприємствах Державного агентства лісових ресурсів України», затвердженої наказом ДАЛРУ №202 від 27.06.2012, передбачена заборона лісівникам відпускати лісопродукцію, яка не прийнята від заготівлі (немарковану, без бирки) або не

передана під звіт матеріально-відповідальній особі. Отже, реальних механізмів протидії зловживанням у сфері обліку заготовленої лісопродукції, крім нормативної заборони, ЄДСЕОД не передбачає.

Через численні скарги на високу вартість обладнання та матеріалів для забезпечення ЄДСЕОД, її надмірну комерціалізацію та нібито допущені при цьому факти корупційних дій, доцільно провести повний аудит запровадження системи у лісовій галузі від самого початку його реалізації. Інформація про економічну доцільність та ефективність системи має бути гласною і обґрунтовувати витрати, порівнюючи їх з отриманими результатами. Обладнання для ЄДСЕОД державні підприємства закуповують у приватної комерційної структури. З огляду на це, для запобігання звинуваченням у корупції, бажано, щоб керівництво ДАЛРУ зробило максимально відкритою інформацію про ціни та обсяги закупівель.

Багато нарікань на систему через значне збільшення часу, який витрачається на відпуск деревини, вкрай складну та обтяжливу процедуру внесення в систему змін щодо сортності, порід, кількості відпущеної споживачам лісопродукції, необхідність проводити додаткове маркування фарбою ділових сортиментів і хлестів, відмову іноземних покупців балансів (круглого лісоматеріалу для виробництва целюлози) придбавати оснащену бирками деревину тощо.

Нагадаємо, що вперше «прототип» електронного обліку був введений наказом ДАЛРУ у передноворічний період 2011 року, коли всіх постійних лісокористувачів Держлісагентства зобов'язали оснащувати пластиковими бирками новорічні хвойні деревця, які продавали споживачам. Лісгоспи інших відомств, а також господарства та фермери, які займаються вирощуванням ялинок, також мали придбати бирки у місцевих держлісгоспів для маркування деревець. На якій правовій підставі виникав цей обов'язок – не уточнювалося. Але, згідно з Постановою КМУ №449 від 23.04.1996, новорічні ялинки віднесені до деревної зелені і є другорядними лісовими матеріалами. Тобто запровадження цієї практики не відповідало навіть положенням урядової Концепції створення ЄДСЕОД, яка передбачає електронний облік деревини, а не другорядних лісових матеріалів. Отже, зобов'язання лісгоспів оснащувати бирками саджанці декоративних дерев позбавлене правових підстав. Підкреслимо, що обов'язкове маркування бирками новорічних ялинок не передбачене законодавством.

З огляду на це, маркування деревини може розглядатися зараз лише як «умовно-добровільна» ініціатива лісгоспів і державних органів лісового господарства, спрямована на зменшення обігу нелегальної деревини та зловживань персоналу лісгоспів, і засіб полегшення ідентифікації незаконно добутих ялинок чи незаконно заготовленої деревини.

Ключовим недоліком функціонування ЄДСЕОД залишається відсутність офіційного, належно закріпленого правового регулювання цих правовідносин. Приміром, Держлісагентство України своїм наказом №202 від 27.06.2012 затвердило «Тимчасову інструкцію з електронного обліку продукції лісозаготівель, лісопиляння і деревообробки на підприємствах Державного агентства лісових ресурсів України». Проте з огляду на його тимчасовий та відомчий характер, відсутність реєстрації в Мін'юсті, цей наказ не може повноцінно використовуватися державними органами та суб'єктами господарювання (крім лісгоспів ДАЛРУ). Понад те, документ не може застосовуватися як правова підстава для вилучення у лісопорушників незаконно добутої деревини. Теж саме можна сказати про наказ Держлісагентства №22 від 04.02.2013 «Про контроль за відведенням у рубку дерев для отримання фансировини».

На рівні закону досі не встановлена заборона на зберігання, транспортування, переробку та реалізацію круглої деревини, яка не має відповідного маркування. Це означає, що особа, яка, приміром, транспортує деревину без бирок, не несе жодної юридичної відповідальності. Також досі відсутня автоматизована система взаємодії з МВС, Держмитслужбою, Державною фіскальною службою щодо контролю за обігом

деревини, за допомогою якої правоохоронці в он-лайн режимі могли б перевіряти транспортування деревини.

Висновки та рекомендації:

1. Органам Держфінінспекції доцільно провести комплексний аудит запровадження ЄДСЕОД у лісовій галузі. Результати проведеної ревізії з висновками про доцільність та обґрунтованість витрат, одержані вигоди слід оприлюднити в ЗМІ, на офіційних веб-сайтах державних органів.

Виконавець: Держфінінспекція України.

2. Забезпечити належне нормативно-правове врегулювання системи електронного обліку деревини, затвердивши відповідну постанову/наказ Уряду або Мінагрополітики. У нормативі слід передбачити сферу дії, правовий статус ЄДСЕОД, засади її функціонування, організацію електронного обліку, права та обов'язки постійних лісокористувачів і споживачів, можливі заборони, шляхи вирішення спорів, правові санкції за порушення обліку деревини тощо. Для законного та повноцінного охоплення ЄДСЕОД усіх постійних лісокористувачів та її фактичної «легалізації» потрібно внести зміни до Лісового кодексу України й низки підзаконних нормативних актів.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

3. Вже після нормативного закріплення обов'язковості електронного обліку деревини розглянути питання про встановлення адміністративної відповідальності за відсутність маркування деревини засобами електронного обліку, визначити підстави для вилучення деревини у лісопорушників тощо. Для цього підготувати законопроект про внесення змін до КУпАП.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

4. Виконати вимоги Концепції створення ЄДСЕОД щодо розробки та запровадження електронної системи взаємодії з органами МВС, Держмитслужби щодо контролю за обігом деревини.

Виконавець: МВС, Держмитслужба, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

1.7. Необхідність скорочення документообігу

Безперервний ріст кількості документації не тільки в системі Держлісагентства, а й в інших державних органах і підпорядкованих їм державних підприємствах спричиняє зростання трудових та матеріальних витрат. Великий відсоток документації, що ведеться, безпосередньо чи опосередковано пов'язаний із контролюючими заходами, заповненням різноманітної звітності.

З одного боку, від об'єктивності, оперативності та достовірності інформації, що містять документи, залежить своєчасність та правильність прийнятих управлінських рішень. Однак ситуація, коли працівники замість виконання прямих обов'язків витрачають свій робочий час на паперотворіння та складання численних відповідей, листів, звітів, завдає матеріальних збитків лісгоспам. За результатами досліджень, управлінський апарат в середньому витрачає на складання, пошук, аналіз, облік, виконання та контроль документів до 60% робочого часу.

В Україні ця проблема набула особливої актуальності на початку 2014 року, коли уряд оголосив про значне скорочення державного апарату та зменшення витрат на його утримання. Якщо не змінити функції та обсяги документообігу в держструктурах, це може спровокувати колапс, чиновники не зможуть справитися з обслуговуванням такого обсягу документації.

У лісовій галузі багато зайвої документації, в тому числі – звітно-контрольної. Частково це наслідок не бюрократичних вказівок, а вимог нормативів, виконання та зміст яких охоплюється зовнішнім і внутрішнім контролем. Приміром, «Інструкція з проектування, технічного приймання, обліку та оцінки якості лісокультурних об'єктів»,

затверджена наказом Держкомлісгоспу України №260 від 19.08.2010 містить 42 додатки, які передбачають 35 (!) різноманітних форм звітності з питань обліку лісових культур. За своїм змістом деякі з них частково дублюють одна одну, інші показники доводиться переписувати різним виконавцям (лісництво, лісгосп, ОУЛМГ) декілька разів. Окремі дані, які повинні вказуватися щорічно у звітності, є у Книзі лісових культур. За такої кількості інформації існує високий ризик допущення помилок та неумисних викривлень, які згодом використовуються органами контролю для притягнення виконавців до відповідальності.

Інший приклад – документація на проведення рубок, зараз це доволі великий перелік документів (лісорубний квиток, перелікова відомість, план бусольної зйомки ділянки, матеріально-грошова оцінка, відомість чергової лісосіки, технологічна карта розробки лісосіки тощо).

Обов'язок надавати паперову документацію може встановлюватися нормативами інших міністерств та відомств. При цьому обґрунтованість таких вимог є доволі сумнівною. Зокрема, наказом Мінприроди України №91 від 22.03.2013 затверджено «Регламент подання інформації про проведення рубок у лісах України» і зобов'язано всіх постійних лісокористувачів подавати до Мінприроди України за визначеною формою, щороку до 10 січня, перелік лісових ділянок, відведених для заготівлі деревини. У документі говориться, що «у разі необхідності проведення в поточному році рубок на лісових ділянках, які не включені до переліку, інформація подається за цією самою формою в тижневий строк після відведення цих ділянок під рубку». З огляду на поширеність проведення вибіркового санітарних рубок, які не можна запланувати на початку року, це породжує необхідність витратити додатковий час та папір на листування з органами Мінприроди.

Питання скорочення документообігу і пов'язаних з ним матеріальних та фінансових витрат досі не вирішене як на рівні лісової галузі, так і в цілому в державі. З практики провідних країн світу, одним із шляхів прискорення інформаційних процесів є впровадження новітніх інформаційних технологій, зокрема електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису. Перехід на електронний документообіг дає змогу кардинально скоротити кількість паперової документації, прискорити обробку, виконання та пересилання документів.

Загалом проблема дуже складна, тому прийняттям одного нормативу в межах однієї галузі її не вирішити. Заходи зі скорочення документообігу мають бути неперервними і для цього треба приймати рішення на найвищому рівні.

Рекомендації:

1. Для організації роботи зі скорочення документообігу і звітності у державних органах та держпідприємствах необхідна державна програма, затверджена постановою Уряду, яка б містила механізм її реалізації на всіх рівнях виконання та прийняття управлінських рішень.

Виконавець: Кабінет Міністрів України.

2. Здійснити поетапний аналіз існуючого документообігу та шляхів його скорочення в системі Держлісагенства на всіх рівнях: лісництво–лісгосп–ОУЛМГ–Агентство. Дослідити потрібно схеми документообігу в організаціях та підрозділах: джерела походження документів (нормативний акт, розпорядження, вказівки керівництва тощо); доцільність, результативність та ефективність їх складання; маршрути вхідних і вихідних документів, а також вихідної кореспонденції, відсутність повернень та обґрунтованість таких маршрутів тощо. Провести всебічний аналіз чинних нормативів щодо виявлення можливостей для зменшення кількості документів.

Для обговорення нових оптимальних форм службової документації та звітності бажано створити консультативні комісії, які складатимуться з фахівців-практиків, керівників середньої ланки, вчених-лісоводів.

Виконавець: Держлісагенство України.

2. Напрямки правового забезпечення лісогосподарської діяльності при реалізації контролюючих заходів та рекомендації щодо їх вдосконалення

Законність є загальним принципом права нашої держави, але у сфері контролю вона має особливе значення і означає, з одного боку, що контролюючі органи зобов'язані забезпечити дотримання чинного законодавства підконтрольними об'єктами, а з іншого – самі неухильно дотримуватися цих законів.

Насамперед від держави залежить створення сприятливих умов для розвитку економіки та всіх її галузей, що передбачає стабільність і передбачуваність макроекономічної політики, мінімально необхідний рівень втручання держави в економічну діяльність, простоту та зрозумілість організаційно-правових процедур. Якщо казати про лісове господарство, то держава в особі її профільних центральних органів повинна створити сприятливі умови для роботи та розвитку галузі. Ключовим інструментом для цього є розробка ефективної та дієвої нормативно-правової бази.

Нижче розглядаються окремі важливі проблеми правового забезпечення лісогосподарської діяльності, які мають системний характер, зачіпаючи роботу практично всіх лісогосподарських підприємств.

2.1. Лісове законодавство в контексті здійснення державного та внутрішньогосподарського контролю

Лісове законодавство, що врегульовує відносини у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, має закріплювати ефективні засоби правового захисту лісів від негативного впливу як з боку постійних лісокористувачів, власників лісів, так і з боку громадян і юридичних осіб, які здійснюють діяльність, пов'язану з лісовим сектором.

Стан та якість вітчизняного лісового законодавства прямо впливає на якість і ефективність контролюючої діяльності у галузі. Адже недоліки та прогалини створюють широке підґрунтя для конфліктів лісгоспів із контролюючими органами, обумовлюють можливість накладення невинуватених санкцій на лісогосподарські підприємства, виникнення корупційних ризиків. Загалом, усе це в підсумку негативно впливає на стан лісів.

Від аналізу правових джерел регламентації лісового господарства складається подвійне враження. Позитивним є те, що протягом 2007–2010 років юридичне забезпечення лісової галузі зробило відчутний крок вперед, це пов'язано з прийняттям нової редакції Лісового кодексу України, а також низки важливих підзаконних актів. Однак правова база залишається вкрай недосконалою і містить низку недоліків, які використовуються контролюючими органами при перевірках постійних лісокористувачів.

2.1.1. Необхідність структурної побудови лісового законодавства

У лісовому секторі передовсім потрібна чітко сформульована, обов'язкова для виконання офіційна «національна лісова політика», яка має бути визначена на рівні закону. Сформована та прийнята на основі компромісу між усіма зацікавленими суб'єктами, така політика повинна визначати, що у довгостроковому плані є метою держави та суспільства у цій сфері.

Наступний за рівнем – це чинний Лісовий кодекс України. Його основні положення мають відображати норми прийнятої лісової політики. Ці два документи визначають «правила гри» і є програмою дій для всіх, хто бере участь або зацікавлений у розвитку лісового господарства, промислового та соціального використанні лісових ресурсів.

Третій блок – це підзаконні нормативні акти, які передбачають механізм застосування законодавства у реальному житті.

Документи всіх трьох рівнів повинні складати єдиний комплекс, узгоджуватися з іншими ключовими законами: Цивільним кодексом, Господарським кодексом, Податковим кодексом України та іншими базовими нормативними документами, які стосуються суміжних сторін лісового господарства.

На жаль, нині немає законодавчого акта, який би визначав лісову політику в країні. Лісовий кодекс та прийняті на його виконання підзаконні акти – сукупність нормативів, що містять численні прогалини та неузгодженості. Загалом такий стан профільного законодавства негативно впливає на реалізацію відносин у лісовій сфері та здійснення належного контролю.

2.1.2. Фрагментованість законодавства

Пов'язані між собою норми лісового законодавства містяться у великому масиві підзаконних нормативно-правових актів, що призводить до різнорідного правозастосування та постійних ускладнень, в тому числі – проблем із належним контролем за їх виконанням.

Приміром, п. 5 «Правил поліпшення якісного складу лісів», затверджених Постановою КМУ №724 від 12.05.2007 вказується, що «особливості проведення рубок формування та оздоровлення лісів залежно від їх цільового призначення, породного складу насаджень, а також лісорослинних умов визначаються в Інструкції з проведення рубок формування та оздоровлення лісів, що затверджується Держкомлісгоспом за погодженням із Мінприроди». Однак згадана інструкція досі не розроблена і не затверджена, попри те, що у рубках формування та оздоровлення лісів щороку заготовляють більше половини обсягу деревини.

Інший приклад: п. 40 «Порядку спеціального використання лісових ресурсів», затвердженого Постановою КМУ №761 від 23.05.2007, визначає, що «виділення лісових ділянок для заготівлі деревини та проведення їх оцінки здійснюється відповідно до Інструкції з відведення і таксації лісосік у лісах, що затверджується в установленому порядку Держкомлісгоспом за погодженням із Мінприроди». Знову ж таки, названа інструкція є базовою для лісового господарства, проте з невідомих причин вона не прийнята. Замість неї діють відомчі «Методичні рекомендації...», обов'язкові лише для лісгоспів Держлісагентства.

У тому ж «Порядку..» міститься вказівка на інший важливий норматив, положення якого визначають вимоги до порядку огляду місць заготівлі деревини, виявлення лісопорушень при розробці лісосік, документального оформлення цих фактів тощо. У п. 65 сказано про необхідність розробки «Правил огляду місць використання лісових ресурсів», які має затвердити Держкомлісгосп за погодженням із Мінприроди. Однак цей важливий документ не розроблено, що створює прогалини у правовому регулюванні.

Також досі немає іншого ключового лісгосподарського документа, який би врегулював за єдиною системою порядок і технологічні вимоги щодо проведення лісовпорядкування в усіх лісах країни. На офіційному сайті Держлісагентства України у червні 2014 року оприлюднено проект «Інструкції з впорядкування лісового фонду», однак інформації про його погодження немає. Між тим, перевірки екоінспекції неодноразово фіксувалися невідповідність матеріалів лісовпорядкування матеріалам відводу лісосік, факти внесення «вручну» таксаторами непідтверджених змін у матеріали лісовпорядкування.

Названі відносини частково врегулює «Концептуальна програма розвитку лісовпорядкування на період до 2015 року», затверджена наказом Держлісагентства України №60 від 30.03.2011. Як відмічає Держекоінспекція України, ця програма є концептуальною, вона не зареєстрована у Міністерстві юстиції і тому не може застосовуватися при плануванні використання загальнодержавного ресурсу.

Відсутність перелічених нормативних актів, які мають визначальний вплив на стан та якість проведення лісгосподарських заходів, негативно впливає на ведення лісового господарства. При цьому ускладнюється використання лісового законодавства, що обумовлює постійні претензії екологічної інспекції.

2.1.3. Неналежний статус нормативно-правових актів

Держлісагентство України видало наказ №9 від 21.01.2013, яким затверджено «Методичні вказівки з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини в лісах Державного агентства лісових ресурсів України». Цей нормативний акт має неналежний правовий статус як за формою, так і за змістом. Відповідно до ст. 38 ЛКУ, п. 7.146 «Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України», затвердженого Указом Президента України №500/2011 від 23.04.2011, «Порядок відведення і таксації лісосік у лісах» повинен затверджуватися наказом Мінагрополітики України.

Документ містить методику проведення внутрішньовідомчого відводу і таксації лісосік. Невиконання цього наказу, з огляду на його неофіційний тимчасовий характер та відсутність реєстрації у Мін'юсті, не тягне за собою юридичної відповідальності. З цих же причин він не може бути предметом державного контролю. Для всіх інших постійних лісокористувачів залишається чинною вкрай застаріла «Настанова з відводу і таксації лісосік у лісах СРСР», затверджена 27.12.1968 Державним комітетом лісового господарства Ради Міністрів СРСР.

Негативним прикладом правового регулювання можна вважати діючий досі Закон України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону», ухвалений Верховною Радою України 10.02.2000. Фактично ним регулюються умови проведення рубок, які мають визначатися на рівні наказу МінАПК. Це прямо суперечить нормам ст. 38 ЛКУ, яка вимагає, щоб нормативно-правові акти, що врегульовують умови ведення лісового господарства, ухвалював центральний орган виконавчої влади, уповноважений забезпечувати формування державної політики у сфері лісового господарства.

Також потребує розробки та прийняття Інструкція із застосування електронного обліку деревини. Статус існуючого наказу Держлісагентства №202 від 27.06.2012, яким затверджено «Тимчасову інструкцію з електронного обліку продукції лісозаготівель, лісопиляння і деревообробки на підприємствах Державного агентства лісових ресурсів України», не є офіційним і використовується на підприємствах відомства лише як методичні рекомендації.

Невизначена і доля Наказу Мінагрополітики України №136 від 21.03.2012, яким затверджено нові «Санітарні правила в лісах України». Пунктом 3 цього наказу зазначається, що він набирає чинності одночасно з набранням чинності постановою Кабінету Міністрів України про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 №555. Нагадаємо, що остання постанова має аналогічну назву та врегульовує аналогічні правовідносини. Однак нині вона не скасована, а тому наказ №136 залишається недіючим.

2.1.4. Суперечності та неузгодженості між положеннями окремих нормативних актів

Подекуди нормативно-правові акти у сфері лісового господарства не містять єдиних вимог. Це спричиняє значні неузгодженості правового регулювання, відсутність єдиного застосування правових норм, зокрема близьких за своєю юридичною природою.

Приміром, «Правила поліпшення якісного складу лісів» (п. 4), затверджені Постановою КМУ №724 від 27.05.2007, зобов'язують постійних лісокористувачів повідомляти про проведення незапроектованих лісовпорядкуванням рубок формування та оздоровлення лісів у деревостанах органи виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та обласні адміністрації. П. 20 цих же «Правил...» встановлює, що санітарні рубки призначаються лише на підставі матеріалів лісовпорядкування, санітарного або лісопатологічного обстеження. Про необхідність отримання дозволів та обстеження лісонасаджень комісіями тут не говориться.

Дещо інші вимоги до проведення санітарних рубок висувують «Санітарні правила в лісах України», затверджені Постановою КМУ №555 від 27.07.1995. Зокрема, вони зобов'язують постійних лісокористувачів за участі спеціалістів лісозахисту складати щорічні плани санітарно-оздоровчих заходів на основі матеріалів лісовпорядкування, санітарних та лісопатологічних обстежень. Такі плани мають затверджувати ОУЛМГ. Крім того, пункти 27, 28 «Санітарних правил...» велять лісгоспам одержувати дозвіл на проведення суцільних санітарних рубок у лісах усіх груп незалежно від площі насаджень в ОУЛМГ. Перед цим такі насадження повинні обстежити спеціальна комісія, яка призначається за рішенням ОУЛМГ.

Такі розходження у підзаконних актах використовують екологічні інспекції для накладення на лісгоспи майнових санкцій.

Зокрема, рішенням Господарського суду Рівненської області від 28.01.2009 (справа №5/129) задоволено позов Рівненського міжрайонного природоохоронного прокурора в інтересах держави до державного підприємства спеціалізованого лісгосподарського агропромислового підприємства «Сарненський держспецлісгосп», яким із вказаного лісгоспу стягнуто 12300 грн. За матеріалами справи, 31.07.2008 р. лісгосп провів суцільні санітарні рубки на 4 ділянках, на загальній площі 0.7 га без попереднього обстеження цих лісових ділянок спеціальною комісією. В результаті допущено порушення п. 27 «Санітарних правил в лісах України», затверджених Постановою КМУ №555 від 27.07.1995 та п. 2 ч. 2 ст. 19 Лісового кодексу України. За результатами перевірки, яка проведена фахівцями Рівненської екоінспекції, за вказане порушення нараховано стягнень на суму 12300 грн.

Заперечуючи вину, відповідач – ДП СЛАП «Сарненський держспецлісгосп» зазначив, що крім Постанови КМУ №555 від 27.07.1995, проведення суцільних санітарних рубок врегульовано іншим нормативним актом – «Правилами поліпшення якісного складу лісів», затвердженими Постановою КМУ № 724 від 12.05.2007 р. Ці Правила, як одні, так і інші, мають однакову юридичну силу, тому, що ніяким іншим законодавчим актом не зазначено, що одні основні, а інші другорядні. Зокрема, названими «Правилами...» визначено, що санітарні рубки призначаються за матеріалами лісовпорядкування або за матеріалами санітарного обстеження. Тому лісгоспом було дотримано вимоги «Правил поліпшення якісного складу лісів», отже, відсутні порушення п. 2 ч. 2 ст. 19 Лісового кодексу. Так, на рубку в кв. 88 виділ 56 площею 0,3 га був складений акт санітарного обстеження, за підписами представників ДП СЛАП «Сарненський держспецлісгосп», про що відмічено в акті перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства від 31.08.2008 р. Також надані матеріали лісовпорядкування, в яких запроєктовано проведення суцільно-санітарної рубки на цій ділянці (ст. 46 п. 4, 7 Лісового Кодексу).

Задовольняючи позов прокурора та відхиливши тим самим заперечення лісгоспу, суд зазначив, що дотримання лісгоспом вимог «Правил поліпшення якісного складу лісів» не звільняє від відповідальності, передбаченої «Санітарними правилами в лісах України». На думку суду, «Правила поліпшення якісного складу лісів» не передбачають жодної відповідальності, тому у випадку надання їм виключного пріоритету відповідальність за будь-які лісопорушення була б відсутня взагалі.

2.1.6. Застарілість окремих нормативів

Досі діє урядова постанова №449 від 23.04.1996, якою затверджений «Порядок заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань у лісах України». Цей «Порядок...» був прийнятий на виконання положень попередньої редакції Лісового кодексу 1994 року. У зв'язку з розвитком законодавства, термінологія, що використовується у цьому нормативі, об'єктивно застаріла, не відповідає чинній редакції Лісового та Земельного кодексів України. Окремі його

положення не узгоджуються з розділами «Порядку спеціального використання лісових ресурсів», затвердженого Постановою КМУ №761 від 23.05.2007.

Аналогічні недоліки можна знайти у Постанові КМУ №185 від 08.02.1996, якою затверджено «Правила заготівлі живиці в лісах України».

2.1.7. Невідповідність окремих правових норм положенням лісової науки

Недосконалість окремих положень лісового законодавства, зокрема те, що його окремі норми суперечать положенням лісової науки, проявилася в одному з наймасштабніших правових спорів в історії вітчизняного лісового господарства.

Протягом вересня 2010 року Державною екологічною інспекцією Прикарпаття була перевірена правомірність призначення суцільних санітарних рубок (ССР) у лісгоспах сфери управління Івано-Франківського обласного управління лісового та мисливського господарства (ІФОУЛМГ). У результаті перевірок ССР у деревостанах, вражених кореневою губкою, екологи кваліфікували їх як такі, що проведені у заборонений період. Через це до всіх без винятку лісгоспів, що здійснили такі рубки, були застосовані майнові стягнення на підставі «Санітарних правил в лісах України» (надалі – Постанова КМУ №555). Усього екологічною інспекцією в Івано-Франківській області було пред'явлено претензії на загальну суму понад 2 млн 200 тис. грн (!) 13 лісгосподарським підприємствам системи тодішнього Держкомлісгоспу.

Не погоджуючись із позицією екологів, прикарпатські лісові господарства у березні – квітні 2011 року звернулись до окружного адміністративного суду. Судовими рішеннями вимоги лісівників були задоволені, акти перевірок і рішення про заборону рубок – скасовані. Винесені рішення набрали законної сили.

Позиція екоінспекції у цьому спорі була такою. Лісгоспи порушили вимоги підпункту «в» п. 6 Постанови КМУ №555, згідно з якою ССР у насадженнях, пошкоджених кореневою губкою, повинні проводитися тільки в морозний період (листопад – березень). Тобто забороняється проводити ССР в інші терміни, ніж ті, що зазначені у п. 6 згаданої Постанови. Оскільки підприємства проводили рубки ще й протягом квітня – жовтня 2009–2010 років, то, на думку інспекції, порушили строки виконання рубок. Пунктом 52 Постанови КМУ №555 вказується, що вчинення санітарних рубок у заборонений період тягне майнову відповідальність у розмірі трикратної таксової вартості деревини.

Позиція лісгоспів у спорі протилежна: Екоінспекція протиправно, всупереч вимогам ст. 28 Лісового кодексу України, пунктам 6, 7, 52 Постанови КМУ №555 зробила неправильний висновок про те, що лісгоспи порушили терміни проведення ССР. На думку представників лісгоспів, усі ССР здійснювалися відповідно вимог п. 7 Постанови КМУ №555. Іншими словами, відведення насаджень було зроблено не пізніше ніж за три місяці (в період з квітня по жовтень – не пізніше одного місяця) до початку проведення. ССР із вогнищами кореневої губки, що поєднані з ураженнями раковими та іншими хворобами, шкідниками, пошкоджені вітровалами, повинні проводитися позачергово, тобто у будь-який період року, а не тільки протягом листопада – березня.

У своїх рішеннях суди дійшли висновку, що ССР у смерекових насадженнях, вражених кореневою губкою (зокрема і ті, що поєднані з раковими та іншими хворобами, шкідниками, пошкоджені вітровалами) дозволяється проводити у будь-який період року. Така позиція узгоджується з думкою окремих фахівців-лісоводів щодо проблеми всихання смерекових деревостанів.

В одній із справ суд допитав як свідка головного лісопатолога державного спеціалізованого лісозахисного підприємства «Івано-Франківськлісозахист», який пояснив: «Захворювання на кореневу губку розвивається досить швидко – приблизно від двох–трьох місяців до півроку. Ослаблені кореневою губкою дерева масово заселяються шкідниками, висихають та гинуть від лісовалів. Тому, як правило, розвивається комплекс захворювань лісонасаджень, а відтермінування таких заходів може мати наслідком погіршення санітарного стану в лісах та завдати економічних збитків лісокористувачеві. Коренева губка розповсюджується спорами. Однак

своєчасне проведення суцільної санітарної рубки в осередках насаджень, уражених кореневою губкою, запобігає її поширенню та сприяє оздоровленню лісів. Проведення суцільних санітарних рубок насаджень, уражених кореневою губкою, в теплий період року не призводить до масового розповсюдження спор та швидкого розмноження губки, оскільки суцільно вирубуються хворі дерева на значній площі – понад 0,1 га».

Переважає більшість фахівців-лісоводів сходиться на думці, що обґрунтованою є норма про проведення вибіркової рубки у насадженнях, які вражені або мають схильність до враження кореневою губкою, у зимовий час. Проте норми законодавства повинні поширюватися на рубки прочистки, проріджування, тобто ті, у ході яких видаляються здорові дерева. Вибіркові та суцільні санітарні рубки, у ході яких видаляють вже хворі дерева, на швидкість поширення хвороби не впливають. Тому вимога про проведення суцільних санітарних рубок лише у зимовий період не є обґрунтованою, оскільки ризик поширення захворювання на кореневу губку не збільшується.

Крім того, суперечності виникають щодо віку стиглості деревостанів, які можна відводити в рубки. Зокрема, Державна екологічна інспекція України у звітах критикує наказ Держкомлісгоспу України №269 від 15.10.2009, яким затверджено вік стиглості в похідних ялинкових деревостанах в експлуатаційних лісах 51–60 років, в інших категоріях лісів – 61–70 років. На підставі цього наказу значно збільшено розрахункову лісосіку для підприємств Карпатського регіону. Держекоінспекція вважає, що це негативно впливає на природно-заповідний фонд.

На думку екоінспекції (грудень 2011 року), через неосвоєння рубок головного користування цей «ресурс використовується для проведення додаткових рубок раніше, ніж встановлений 10-річний термін, – як неосвоєні розрахункові лісосіки минулих років. Дозволи при цьому видаються обласними управліннями лісового та мисливського господарства, без належного документального підтвердження і не контролюються Держлісагентством. Рубки, пов'язані з веденням лісового господарства, проведенням санітарно-оздоровчих заходів на рахунок головного користування державними підприємствами практично не відносяться. Це призвело до виснажливого використання лісових ресурсів. Рубки головного користування становлять у Карпатському регіоні близько третини від загального користування (мають бути не менше 50%)».

Ще один приклад – закріплені в «Санітарних правилах у лісах України» положення щодо умов проведення ССР. Зокрема, одним із критеріїв для призначення вибіркової санітарної рубки є зниження повноти насаджень до критичного рівня (0,4–0,5). З огляду на це, треба перевірити окремі норми лісового законодавства на відповідність положенням лісової науки та за потреби переглянути їх. Це обов'язково слід зробити за участі широкого кола науковців, практиків, екологів і юристів.

Висновки та рекомендації:

1. Внаслідок застосування застарілих, суперечливих та офіційно не закріплених нормативних актів створюється об'єктивна неможливість виконання їх обов'язкових вимог постійними лісокористувачами. Як наслідок – контролюючі органи мають широкі можливості для притягнення до відповідальності посадовців лісового господарства та накладення майнових санкцій.

Вирішити більшість наведених проблем можна шляхом консолідації та перегляду пов'язаних і суміжних підзаконних нормативних актів у сфері лісокористування. Приміром, може бути об'єднана і систематизована в єдиному документі з робочою назвою «Правила проведення рубок у лісах України» низка чинних на сьогодні нормативних актів:

– «Правила рубок головного користування» (затверджені Постановою КМУ №364 від 23.12.2009);

- «Правила рубок головного користування в гірських лісах Карпат» (затверджені Постановою КМУ №929 від 22.10.2008);
- «Санітарні правила в лісах України» (затверджені Постановою КМУ №555 від 27.07.1995);
- «Правила поліпшення якісного складу лісів» (затверджені КМУ №724 від 12.05.2007);
- «Інструкції з проведення рубок формування та оздоровлення лісів» (планується до прийняття).

Для цього слід провести комплексну інвентаризацію діючих актів для складання вичерпного переліку актуальних, несуперечливих обов'язкових вимог до ведення лісового господарства. Разом з цим треба скасувати застарілі або ті, що не впливають до довкілля, обов'язкові вимоги. При перегляді підзаконних актів потрібно враховувати європейську практику ведення лісового господарства.

Виконавець: Мінагрополітики, Держлісагентство України.

2. Вирішити питання щодо розробки та затвердження таких нормативних актів:

- «Основні засади політики України у галузі лісового господарства» (робоча назва) – Закон України;
- «Порядок відведення і таксації лісосік» – наказ Мінагрополітики;
- «Інструкція із впорядкування лісового фонду» – урядова постанова;
- «Правила огляду місць використання лісових ресурсів» – наказ Мінагрополітики.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

2.2. Питання застосування цивільно-правової відповідальності за вчинення незаконних рубок

Одним із найбільш поширених порушень лісового законодавства є незаконна порубка лісів, яка тягне адміністративну, кримінальну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність. Зокрема, статтями 10, 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст. 107 ЛКУ встановлений обов'язок усіх, хто порушує природоохоронне, в тому числі – лісове законодавство, відшкодовувати завдану шкоду. При цьому застосування заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від компенсації заподіяної шкоди.

Отже, разом із накладенням адміністративного штрафу чи притягненням до кримінальної відповідальності фізична чи юридична особа повинна сплатити шкоду, завдану незаконною рубкою, за таксами згідно з Постановою Кабінету Міністрів України №665 від 23.07.2008 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» (надалі – Постанова КМУ №665). З часу прийняття згаданої постанови виявлено низку суттєвих недоліків, основні з яких:

1. Чинні такси за лісопорушення є необґрунтовано великими.

Такси за вчинені порушення лісового законодавства мають бути еквівалентними розміру завданої економічної та екологічної шкоди і включати всі види витрат на відновлення лісу й лісового господарства. Водночас при формуванні такс варто обов'язково забезпечити економічну адекватність їх розмірів, які б відповідали середньому рівню доходів населення.

У 2011 році середній сукупний дохід сім'ї в Україні становив 380 \$. Вказана сума дорівнює розміру такси за незаконну рубку одного дерева діаметром 36 см породи сосна, дуб, тополя, клен або верба (Постанова КМУ №665). Автор вважає хибними погляди окремих чиновників, які вважають, що для зниження рівня певних порушень треба збільшити розмір покарань, штрафів, майнової відповідальності за них. Звісно, можна встановити таксу і в 30–50 тис. грн за вирубку одного дерева діаметром 20 см, мотивуючи це необхідністю посилення боротьби з незаконними лісозаготівлями. Але вітчизняна практика та статистика порушень переконливо доводить, що підняття

розмірів такс за лісопорушення не означає зменшення їх кількості, і тим паче – збільшення рівня відшкодування. Зокрема, всіма територіальними підрозділами інспекції у 2013 році було нараховано 1 млрд 659 тис. грн відшкодування за порушення законодавства про охорону довкілля, а реально стягнуто 47 млн 337 тис. грн. При цьому в галузі охорони лісів за минулий рік екоінспекція нарахувала 46 млн 589 тис. грн, однак з них було реально сплачено лише 3 млн 826 тис. грн.

2. Такси, передбачені Постановою КМУ №665, не повною мірою враховують породи незаконно зрубаних дерев.

Породи дерев поділяють за різними критеріями, зокрема – за господарською, економічною, екологічною, лісогосподарською цінністю. Проте Постанова КМУ №665 враховує ці критерії лише частково, роблячи виняток лише для окремих видів дерев і для хвойних порід у передноворічний період. Водночас для дерев лісових порід такси залишаються однаковими і не враховують їх економічної та екологічної цінності. Такси встановлені залежно від діаметра дерева на висоті пня у корі, за кожне зрубане чи пошкоджене дерево. Така ситуація на практиці призводить до того, що такси за вчинення незаконних рубок господарсько-цінних порід, таких як дуб, ясен, застосовуються в тих самих розмірах і для менш цінних порід (верба гостролиста, клен американський, осика тощо).

3 Постанова КМУ №665 не враховує поділ цивільно-правової відповідальності на договірну та позадоговірну.

Цивільно-правова відповідальність, залежно від характеру відносин у сфері лісокористування, поділяється на договірну та позадоговірну. Проте Постанова КМУ №665 усунула цей поділ, зрівнявши всіх суб'єктів лісопорушень у розмірах майнової відповідальності.

Така ситуація не узгоджується із основними поняттями права, оскільки йдеться про різні види правовідносин, що порушує основні принципи цивільно-правової відповідальності. Застосування однакових такс як до громадян, так і до постійних лісокористувачів не може бути обґрунтованим, оскільки сама структура такс передбачає відшкодування не тільки прямих збитків і втраченої вигоди, а ще й неповернені витрати (на матеріально-технічні засоби, оплату праці та інші кошти, які були вкладені в догляд за лісом та підвищення його продуктивності) і необхідні майбутні витрати (на лісовідновлення ділянок). Це постійні витрати у поточній господарській діяльності лісгоспів, які вкладають власні кошти у заходи з охорони, захисту та відтворення лісових ділянок. Якщо до них застосовуються загальні такси, то виникає абсурдна ситуація, коли лісгосп повинен сплатити державі вартість своїх же витрат на охорону, захист і відтворення ввіреного йому лісового фонду.

4. Постанова КМУ №665 не розмежовує такси залежно від типу лісорослинних умов місцевості, де вчинена незаконна рубка.

Одна з особливостей лісового господарства нашої країни – ліси ростуть у різних природних зонах (Полісся, Лісостеп, Степ, Українські Карпати та гірський Крим). Кожен із природних регіонів має значні відмінності щодо лісорослинних умов, методів ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів. Природні умови цих регіонів здебільшого дають змогу лісам самовідновлюватися, що знижує витрати на створення лісових насаджень.

Однак розмір такс, передбачених Постановою КМУ №665, наразі однаковий як за незаконні рубки в насадженнях південних областей, так і за протиправні вирубки лісів західних регіонів. З огляду на екологічну важливість захисних насаджень, треба підвищити оцінку шкоди, завданої незаконними рубками у полезахисних лісосуках.

5. Відсутність у законодавстві єдиного поняття «незаконна рубка».

Відповідно до нормативних визначень та судового тлумачення, поняття незаконних лісозаготівель охоплює цілий спектр лісопорушень, за наявності яких

рубка вважається незаконною. На практиці назвати рубку незаконною можна, виходячи з різних критеріїв, і часто такі критерії мають загальний характер та є спірними з позицій закону й науково обґрунтованого лісокористування. Як і більшість екологічних правопорушень, незаконні рубки різняться між собою за суб'єктами вчинення, місцем, строками, обставинами вчинення, завданою шкодою тощо.

Проте Постанова КМУ №665 хоча і встановлює такси за незаконні рубки, однак не роз'яснює зміст цього поняття, не поділяє їх за суб'єктами та ступенем завданої шкоди. У цій ситуації залишається спиратися на визначення, які пропонують інші законодавчі акти та судові роз'яснення.

6. Корупційні ризики застосування Постанови КМУ №665.

Враховуючи недосконалість окремих положень Постанови КМУ №665, при виконанні лісосічних робіт можна відшукати достатньо приводів для кваліфікації окремих порушень як незаконних рубок і нарахування нібито завданої шкоди.

Приміром, при розробці лісосік завжди існує нормальний виробничий ризик пошкодження або знищення дерев, не призначених у рубку. Тобто, допускаючи пошкодження дерев до ступеня припинення/неприпинення росту, лісокористувачі діють у стані крайньої необхідності або без такої, але в стані виробничої необхідності. Також дерева можуть пошкоджуватися неумисно. Така поведінка, хоча формально і завдає шкоди лісу, однак вважається обґрунтованою для ведення лісового господарства. Тим більше, що шкода за неумисні порушення обчислюється екологічними інспекціями однаково з умисними: відповідно до такс, передбачених Постановою КМУ №665.

За таких умов несумлінний та нечесний представник екологічної інспекції, граючи роль принципового перевіряльщика, може свідомо провокувати посадовців лісгоспу на дачу хабара, таким чином підживлюючи корупцію. У лісівників виникає спокуса дати порівняно невеликий хабар інспекторові, ніж допустити, щоб у разі більша сума потім була стягнута з підприємства в судовому порядку. Тому загальна недосконалість положень Постанови КМУ №665 обумовлює великі корупційні ризики при її застосуванні представниками екологічної інспекції.

Рекомендації:

1. Скасувати Постанову КМУ №665 від 23.07.2008 і замість неї затвердити новий нормативний акт, який би врегулював ці правовідносини. При розробці такого документа рекомендуємо:

- нормативно визначити єдине поняття «незаконна порубка», яке б однаково застосовувалося всіма контролюючими та правоохоронними органами при обчисленні шкоди;

- розмежувати незаконні рубки на дві категорії залежно від суб'єктів вчинення (громадяни чи постійні лісокористувачі) та наявності спеціального дозволу: незаконні самовільні та незаконні лісгосподарські рубки;

- розміри такс за незаконні рубки слід науково обґрунтувати з врахуванням вітчизняних економічних реалій;

- диференціювати такси за вчинення незаконних рубок залежно від типу лісорослинних умов і порід дерев;

- врахувати можливості нормального виробничого ризику та неумисних дій при проведенні лісосічних робіт.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Мінприроди України.

2.3. Дотримання земельного законодавства у контексті здійснення контролю у лісовому господарстві

2.3.1. Передача земель у постійне користування лісгосподарським підприємствам для лісорозведення

Земельний кодекс України встановлює єдиний порядок надання у користування земель державної власності (запасу та резерву) всім юридичним та фізичним особам. Разом із тим, на законодавчому рівні збільшення площ лісів визнано державним пріоритетом. З огляду на це законодавство має містити механізми полегшеного оформлення відведення земель для лісорозведення. Однак досі закон не передбачає спрощення процедури надання лісгоспам земель для створення нових лісів. Навпаки, земельне законодавство об'єктивно (через необхідність розробки проектної документації на консервацію земель) робить цей порядок більш складним і тривалим. Також впливає специфіка бюджетного фінансування, оскільки суміщення землевідводу та виділення коштів на місцях викликає постійні збої, що зрештою призводить до збільшення строків оформлення землевпорядної документації.

Чинне законодавство нині налічує сім основних нормативних актів програмного змісту, які зобов'язують проводити заліснення нових земель. Зокрема, це Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки», Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», державна цільова програма «Ліси України на 2010-2015 роки», затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №977 від 16.09.2009 року, Указ Президента України №995/2008 «Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів і зелених насаджень» від 04.11.2008 року тощо. Найчіткіше конкретизує розміри площ під заліснення Наказ Держкомлісгоспу України №371 від 29.12.2008. Згідно з ним, в Україні має бути створено нових лісів на площі 2 млн 363 тис. га (!). Майже половина запланованих площ має бути засаджена у південних та східних областях країни, тобто в степу. Терміни остаточного виконання запланованих робіт наказ №371 не визначає, проте це впливає з інших нормативних актів.

Зокрема, за програмою «Ліси України» до кінця 2015 року площу лісів слід збільшити на 500 тис. га. За вимогами інших законодавчих актів, через 6 років лісоводи країни мають посадити близько 650 тис. га лісів. Відповідно, щороку лісівники зобов'язані створювати близько 80–90 тис. га нових лісових насаджень.

Проте заплановані показники не виконуються навіть наполовину. Приміром, із 2005 року площі нових лісів, які щорічно створювалися в Україні, не перевищують 20–25 тис. га. Керівництво лісового відомства визнає цей факт, пояснюючи, що основними причинами такого стану є обмежене бюджетне фінансування та недосконале земельне законодавство.

Таким чином, склалася ситуація, коли плани створення нових лісів не підкріплені положеннями земельного законодавства, яке реально не сприяє лісорозведенню. Сюди треба додати здебільшого пасивну позицію або небажання органів місцевого самоврядування погоджувати виділення земель під заліснення. У підсумку найбільше страждають безпосередні виконавці – лісгосподарські підприємства, яким щорічно доводять обсяги лісорозведення органи управління – ОУЛМГ та ДАЛРУ. Через складність оформлення документації землевідводу багато лісгоспів змушені вести заліснення сільгоспземель без одержання правовстановлюючих документів.

Водночас насадження лісових культур на землях без правовстановлюючих документів кваліфікується контролюючими органами як адміністративне правопорушення – самовільне зайняття земель. За це закон передбачає відповідальність у вигляді адміністративних штрафів та майнових санкцій. Протягом 2008–2013 років ця проблема викликала багато суперечок між лісгоспами й земельними інспекціями (Держсільгоспінспекціями), та обумовила судові спори щодо стягнення штрафів та завданої шкоди.

Приміром, постановою *Ратнівського районного суду Волинської області від 02.06.2009 (справа №2-а-1110/2009) визнано незаконною та скасовано постанову державного інспектора Держземінспекції у Волинській області від 24.04.2009 про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу в розмірі 1700 грн за*

ст. 53-1 КУпАП відносно директора ДП «Ратнівське лісомисливське господарство» гр-на А.

Обставини справи: Директор ДП «Ратнівське лісомисливське господарство» гр-н А., згідно з постановою від 24.04.2009, що складена держземінспектором гр-ном Б., був притягнутий до адміністративної відповідальності за ст. 53-1 КУпАП у вигляді штрафу в розмірі 1700 грн. На переконання Держземінспекції, вина директора полягала у самовільному зайнятті підприємством малопродуктивних земельних ділянок с/г призначення (із земель запасу та резерву) загальною площею 290,7 га на території 10 сільських рад, де протягом 2002–2007 років було створено лісові культури (заліснено) до встановлення меж ділянки в натурі, одержання державного акта та його реєстрації.

Директор лісгоспу у поданому до суду адміністративному позові оскаржив винесену постанову та просив її скасувати на тій підставі, що заліснення земельних ділянок проведено не самовільно, а за погодженням із сільськими та селищними радами. Це також підтверджується розпорядженням Ратнівської РДА №323 від 13.12.2005 про надання дозволу на складання проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок під заліснення.

Представник Держземінспекції заперечив позовні вимоги, додатково пояснивши, що дозвіл на складання проекту землеустрою не надавав право ДП «Ратнівське ЛМГ» проводити заліснення протягом 2002–2007 років.

Дослідивши обставини справи, суд зазначив, що в силу вимог ч. 3 ст. 125 ЗКУ приступати до використання земельної ділянки до встановлення її меж у натурі (на місцевості), одержання документа, що посвідчує право на неї, та державної реєстрації забороняється. Суд взяв до уваги, що гр-н А. призначений на посаду директора ДП «Ратнівське ЛМГ» з 17.06.2008, а заліснення (тобто факт порушення) мало місце у 2002–2007 роках. Таким чином, увесь період створення насаджень він не займав посаду директора ДП «Ратнівське ЛМГ», отже, в його діях відсутній склад адміністративного порушення.

У цій справі суд хоча і скасував постанову, але фактично підтримав позицію Держземінспекції щодо самовільного зайняття земель лісгосподарським підприємством при створенні насаджень без правовстановлюючих документів.

Значна частина робіт зі створення нових лісів фінансується за рахунок бюджетних коштів, порядок використання яких врегульовано бюджетним законодавством. Зокрема, згідно з п. 4 «Порядку використання у 2007 році коштів державного бюджету, що виділяються для створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг», затвердженого постановою КМУ №253 від 21.02.2007, визначено: «роботи зі створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг виконуються на землях підприємств, що належать до сфери управління Держкомлісгоспу». Іншими словами, виділені кошти державного бюджету повинні спрямовуватися тільки на створення захисних насаджень і лише в межах земель, що перебувають на праві постійного користування у розпорядженні держлісгоспів системи ДАЛР.

Судова практика фіксує випадки, коли порушення порядку використання бюджетних коштів при створенні нових насаджень на землях, що формально не надані у постійне користування лісгоспам, кваліфікується правоохоронними органами як зловживання службовим становищем.

Наприклад, постановою Васильківського районного суду Дніпропетровської області від 29.10.2012 (справа №405/1069/12) визнаний винним у вчиненні злочинів, передбачених ч. 1 ст. 364, ч. 1 ст. 197-1 КК України (зловживання службовим становищем і самовільне зайняття земельної ділянки) директор ДП «Васильківський лісгосп» гр-н А., який протягом весняних періодів 2010–2011 років, без обов'язкового виконання заходів щодо збору матеріалів попереднього погодження на одержання земельної ділянки, що було передбачено розпорядженням голови Васильківської РДА №266-р-09, зловживаючи своїм службовим становищем, всупереч вимогам статей 125, 126 Земельного кодексу України, здійснюючи при

цьому самовільне, тобто всупереч установленому порядку, зайняття земельних ділянок сільгосппризначення (пасовища) земель запасу державної власності загальною площею 57,96 га організував та провів під своїм керівництвом роботи із засадження лісовими культурами 4 земельних ділянок, які знаходяться за межами наданих у постійне користування лісгоспу, чим було завдано збитків державі в особі Васильківської РДА на загальну суму 56403,15 грн. Він же допустив незаконне використання бюджетних коштів на виконання робіт із лісонасадження на незаконно використаних (самовільно зайнятих) площах державних земель на загальну суму 52946,89 грн.

Головою Дніпропетровської ОДА видано розпорядження №Р-784/0/3-12 від 23.10.2012, яким надано дозвіл ДП «Васильківське лісове господарство» на розробку проекту землеустрою щодо відведення вказаних ділянок. Вину у пред'явлених звинуваченнях директор лісгоспу визнав, тому суд заклав справу на підставі ст. 48 КПК України у зв'язку зі зміною обстановки.

Оскільки значна частина лісгосподарських підприємств, прагнучи виконати поставлені завдання щодо збільшення площі лісів, не забезпечує вимог земельного законодавства, це викликає обґрунтовані претензії органів державної фінансової інспекції (колишнього КРУ) та Рахункової палати. Факти порушень при використанні бюджетних коштів на проведення заліснення постійно фіксуються під час перевірок лісгоспів системи управління Держлісагентства.

Приміром, органами КРУ у вересні – листопаді 2011 року проведені перевірки діяльності підприємств ДАЛР України за період 2009–2011 років. ГоловКРУ України у першій половині 2011 року в плановому порядку був проведений державний фінансовий аудит ефективності використання коштів державного бюджету на виконання низки бюджетних програм у системі Держкомлісгоспу України за 2008–2010 роки. За підсумками аудиту встановлено, що загалом в Україні за вказаний період було заліснено понад 13,7 тис. га земель, які не належать до лісового фонду Держкомлісгоспу та на яких не проводилося лісовпорядкування. Наведені цифри демонструють розповсюдженість порушень земельного законодавства, що допускаються лісгоспами при виконанні державних програм із лісорозведення.

Загалом, якщо подивитися на проблему з іншого боку, маємо абсурдну ситуацію, коли лісгосподарські підприємства державної форми власності, виконуючи вимоги державної програми «Ліси України на 2010–2015 роки», на землях державної власності (які є малопродуктивними або деградованими) проводять передбачені державою природоохоронні заходи та заходи з охорони земель у рамках державних програм за державні кошти. Через складність і тривалість землевпорядних процедур лісгоспи вимушені порушувати вимоги земельного законодавства (яке запроваджується відповідними державними органами) шляхом самовільного зайняття державних земель. Надалі, державні контролюючі органи притягують держлісгоспи до юридичної відповідальності, намагаючись стягнути з них нараховану шкоду за самовільне зайняття державних земель.

Варто відмітити, що плани лісового відомства щодо заліснення земель у південних та східних областях зустріли різкий супротив природоохоронних організацій. Найбільш активними у цьому питанні були діячі громадської організації «Національний екологічний центр», які розгорнули у 2009 році широкомасштабну природоохоронну кампанію «Збережемо українські степи». На їх думку, лісорозведення має ґрунтуватися на принципах екосистемного підходу, а заліснення степів треба зупинити, оскільки це руйнує унікальні ландшафти та знищує червонокнижні види рослин і тварин.

Рекомендації:

1. Внести зміни до Земельного кодексу України, якими запровадити спрощений порядок передачі деградованих і малопродуктивних земель запасу та резерву у

постійне користування державним лісогосподарським підприємствам під лісорозведення.

Виконавець: Мінагрополітики України.

2. Розробку проектної документації зі створення нових лісових насаджень на деградованих, малопродуктивних землях запасу державної власності, а також підготовку матеріалів для консервації цих земель під заліснення нормативно покласти (на рівні урядової постанови) на органи державної виконавчої влади.

Виконавець: Кабінет Міністрів України.

2. Привести показники створення нових лісонасаджень, які визначені;

- Законом України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки»,
- Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»,
- Державною цільовою програмою «Ліси України на 2010-2015 роки», що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №977 від 16.09.2009 року,
- Указом Президента України №995/2008 «Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів і зелених насаджень» від 04.11.2008 року

у відповідність до реально обґрунтованих та наявності вільних земель, придатних для лісорозведення.

Внести відповідні зміни у «Показники регіональних нормативів оптимальної лісистості території України», затверджені наказом Держкомлісгоспу України №371 від 29.12.2008 року.

Виконавець: Кабінет Міністрів України, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

4. Провести ревізію новостворених лісів на землях, які не перебувають у постійному користуванні лісгоспів та були не охоплені лісовпорядкуванням.

Виконавець: Мінагрополітики, Держлісагентство України.

2.3.2. Державний контроль за утриманням полезахисних лісосмуг та інших захисних смуг лінійного типу

Основою полезахисного лісорозведення є полезахисні лісові смуги (ПЗЛС), важливість яких для сільського господарства загальноновизнана. Станом на 2008 рік в Україні офіційно налічувалося 318,1 тис. га полезахисних лісосмуг, що не надані у власність або користування. Здебільшого ці насадження розташовані на землях запасу та резерву. Проте ці статистичні дані не можна визнати достовірними. Облік полезахисних смуг в Україні не проводився з вісімдесятих років, тому скільки точно їх залишилось – достеменно не відомо. Через відсутність єдиного державного підходу у вирішенні проблеми більшість з існуючих ПЗЛС втратили господаря.

Система агролісомеліорації радянських часів припинила своє існування, а іншої господарюючої структури, яка б займалася питаннями охорони лісосмуг, наразі не створено. Це вкрай негативно позначилося на санітарному стані ПЗЛС. Катастрофічна ситуація склалася у південних областях країни, де, за попередніми даними, лише одна десята частина лісових смуг у хорошому стані. Багато лісонасаджень знищено через пожежі, самовільні рубки, буреломи, сніголоми, частина з них перетворена місцевим населенням у смітники. Фактично Україна поступово втрачає надбання, створене колосальною працею громадян СРСР у 50–60-х роках.

Це стало можливим унаслідок правової невизначеності статусу полезахисних лісосмуг, який одночасно врегульований лісовим і земельним законодавством. Зокрема, виходячи зі статей 1, 4 Лісового кодексу України (2006 року), лісосмуги

(захисні насадження лінійного типу) площею понад 0,1 га вважаються лісом. Відповідно до ст. 17 ЛКУ, ліси на землях державної власності надаються у постійне користування лише державним лісгоспам або іншим державним підприємствам, установам та організаціям, які мають спеціалізовані лісгосподарські підрозділи. Водночас на підставі ст. 22 ЗКУ полезахисні смуги відносяться до земель сільгосппризначення – несільськогосподарських угідь, які можуть передаватись у власність чи надаватись у користування іншим суб'єктам господарювання.

Внаслідок цього ПЗЛС, будучи де-юре лісами, повинні надаватись лише у постійне користування суб'єктам господарювання, якими є постійними лісокористувачами – лісгосподарським підприємствам. Але з економічних мотивів утримання лісосмуг для них є збитковим. Тим більше, що лісгоспам через територіальну розкиданість таких насаджень не вигідно брати їх під охорону. Свого часу окремим лісгоспам були передані лише лісосмуги, що прилягають до лісових масивів, або ділянки балочно-яружних насаджень. Із вказаних причин більшість ПЛЗС залишилася у віданні сільських рад, що не мають коштів на їх утримання, а також фахівців-лісоводів. Через правову незакріпленість сільські ради не несуть юридичної відповідальності за їх належну охорону та догляд.

Така юридична невизначеність статусу ПЗЛС обумовила багато колізій, серед яких – «правовий вакуум» у сфері державного контролю. Причина проста – через відсутність господаря лісосмуг органи Держекоінспекції не мають ані фактичних, ані юридичних підстав для перевірок. Згідно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний контроль може здійснюватися щодо суб'єктів господарювання. Через відсутність суб'єктів перевірок – користувачів лісосмуг екоінспекція не уповноважена будь-кого перевіряти. Крім письмових звернень до органів влади та місцевого самоврядування з вимогами вжити заходів щодо закріплення ПЗЛС за користувачами, екоінспекція не має інших способів впливати на ситуацію на рівні держави.

Висновки та рекомендації:

ПЗЛС є важливим ресурсом, тому мають охоронятися та утримуватися належним чином. Необхідно внести зміни до земельного та лісового законодавств щодо врегулювання питань догляду, охорони й захисту ПЗЛС у межах сільгоспугідь, розробити підзаконні акти щодо проведення лісгосподарських заходів у них. Обов'язково слід провести інвентаризацію полезахисних насаджень на всій території держави. Потребує створення на державному рівні агролісомеліоративна служба.

Для вирішення цих і цілої низки пов'язаних із цим організаційно-правових проблем, з метою внесення змін до правової бази доцільно сформувати робочу групу з науковців, практиків-лісоводів, представників агробізнесу та місцевого самоврядування, юристів тощо.

Виконавець: Мінагрополітики, Держземагентство, Держлісагентство України.

2.3.3. Відсутність у держлісгоспів правовстановлюючих документів на раніше надані лісові землі

Іншим критичним питанням, яке стає предметом претензій Держсільгоспінспекції до держлісгоспів, є необхідність отримання правовстановлюючих документів на раніше надані землі, що перебувають у їх фактичному користуванні. Зокрема, станом на лютий 2010 року в Україні було видано 12,3 тис. правовстановлюючих документів на право постійного користування землями лісгосподарського призначення на загальну площу 2962,5 тис. га. Найвищі показники видачі правовстановлюючих документів щодо земель лісгосподарського призначення були у Закарпатській (66%), Житомирській (65%), Чернігівській (57%), Вінницькій (47%) та Миколаївській (47%) областях, найнижчі в Автономній Республіці Крим (1%), Чернівецькій (3%), Тернопільській (4%), Одеській (4%) та Черкаській (5%) областях. (Джерело: Наказ Держкомзему України «Про взаємодію органів Держкомзему і Держкомлісгоспу з питань використання та охорони земель» від 13.05.2010 №367).

Загалом станом на 2011 рік правовстановлюючими документами було посвідчено лише 30% території лісового фонду держави, що становить 2,25 млн га.

З одного боку, земельне законодавство (статті 92, 125, 126 ЗКУ) зобов'язує всіх суб'єктів державної форми власності здійснити державну реєстрацію прав на землю у відповідному реєстрі, засвідчивши таким чином їх правову належність до державної власності. З цього правила немає винятків і для державних лісгосподарських підприємств, які на рівні районів є одними з найбільших землекористувачів. Для реєстрації права постійного користування лісгоспи зобов'язані замовити розробку та виготовлення технічної документації на відповідні земельні ділянки, які вже перебувають у їхньому користуванні. Також необхідність державної реєстрації права користування лісгосподарських земель і визначення їх меж в натурі зумовлена потребою протидіяти незаконному відчуженню лісових земель у приватну власність.

Виготовлення документації на землю може здійснюватися лише ліцензованими землевпорядними організаціями різних форм власності. За даними 2011 року, вартість виготовлення правовстановлюючих документів становила 82 грн за 1 га і на сьогодні ціна зросла в середньому на 30–50%. При цьому бюджетне фінансування за програмою «Ліси України» на одержання правовстановлюючих документів значно скоротилося. Це означає, що для повного виготовлення документації на всі землі типовий лісгосп має зараз витратити 2–4 млн грн власних коштів. Така сума вкрай обтяжлива, а здебільшого – непідйомна для більшості лісгосподарських підприємств.

З огляду на викладені обставини, процес отримання державної реєстрації земель лісгосподарського призначення затягнувся, а в окремих регіонах – припинився.

Правовою підставою, яка надає право лісгоспам тимчасово не отримувати правовстановлюючі документи, є п. 5 розділу VIII Прикінцевих положень Лісового кодексу України, яким встановлено, що «до одержання в установленому порядку державними лісгосподарськими підприємствами державних актів на право постійного користування земельними лісовими ділянками, документами, що підтверджують це право на раніше надані землі, є планово-картографічні матеріали лісовпорядкування». Отже, закон не встановлює конкретних термінів, у межах яких державні лісгосподарські підприємства зобов'язані отримати правовстановлюючі документи на раніше надані землі. Замість держреєстрації раніше наданих земель закон дозволяє держлісгоспам користуватися планово-картографічними матеріалами лісовпорядкування без обмеження строків.

Частиною 2 розділу VIII ЛКУ передбачено, що «закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Кодексом, діють у частині, що не суперечить цьому Кодексу». Зауважимо, що Земельний кодекс України від 25.10.2001 набрав чинності 01.01.2002, тобто до вступу в дію нової редакції Лісового кодексу України, запровадженої Законом «Про внесення змін до Лісового кодексу України».

Ситуація правової невизначеності щодо необхідності державної реєстрації земель неправомірно використовується органами Держсільгоспінспекції при проведенні перевірок дотримання земельного законодавства. Зокрема, інспектори необґрунтовано видають приписи лісгоспам виконати вимоги земельного законодавства, а при їх невиконанні – притягують керівників лісгоспів до адміністративної відповідальності.

Наприклад, *Постановою Черкаського окружного адміністративного суду від 27.09.2013 (справа №823/2871/13-а) повністю задоволено адміністративний позов ДП «Золотоніський лісгосп» щодо скасування приписів №000498 від 21.06.2013, №000668 від 22.08.2013, виданих держінспектором Держсільгоспінспекції в Черкаській області, якими вказано, що підприємство на території району допустило використання земель без правовстановлюючих документів та зобов'язане «вжити заходів щодо усунення вказаного порушення згідно з вимогами чинного законодавства». У позові лісгосп із посиланням на п. 5 Прикінцевих*

положень ЛКУ, ст. 48 ЛКУ, а також рішення Конституційного суду України №5-рп/2005 від 22.09.2005 у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 92, п. 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) обґрунтував правомірність використання наданих земель. При цьому суду були надані державні акти на землю, видані за радянських часів, а також представлені наявні у підприємства матеріали лісовпорядкування.

Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 27.05.2014 апеляційну скаргу Держсільгоспінспекції в Черкаській області залишено без задоволення, а постанову Черкаського окружного адміністративного суду від 27.09.2013 – без змін.

Подібні факти непоодинокі, що підтверджує судова практика у цій категорії справ.

Рекомендації:

Запобігти подібній деструктивній позиції органів Держсільгоспінспекції можна шляхом надання офіційного роз'яснення щодо застосування земельного законодавства.

Виконавець: Держсільгоспінспекція України.

3. Практика застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів

Адміністративна відповідальність за порушення вимог лісового законодавства полягає у примусовому, з дотриманням встановленої процедури, накладенні уповноваженим органом державного контролю передбачених законом адміністративних стягнень на суб'єктів, які вчинили адміністративні лісопорушення.

Аналіз законодавчої бази переконливо свідчить про існування значних проблем щодо реалізації посадовцями контролюючих органів заходів адміністративної відповідальності у галузі лісових відносин. Тож є нагальна необхідність розробити пропозиції з удосконалення законодавства про адміністративні правопорушення, які б сприяли підвищенню ефективності діяльності державної лісової охорони та підрозділів держекоінспекції.

На жаль, практику застосування адмінвідповідальності фахівцями екоінспекції не можна визнати задовільною. Під час перевірок лісгоспів інспекторським складом переважно фіксуються порушення, пов'язані з культурою ведення лісового господарства (неочистка лісосіки, недоруб, залишення невивезеної деревини, завищені пні, пошкодження верхнього шару ґрунту, складування лісопродукції біля сироростучих дерев).

Проте значні недоліки виявляються не завжди. Частково цьому сприяє недосконалість самих норм КУпАП, які, маючи широку бланкетність (тобто вони відсилають до правових норм з інших галузей права), надають змогу притягувати до відповідальності лісівників за порушення багатьох вимог лісового законодавства. При цьому велика частка таких порушень – несуттєві і такі, що не завдають шкоди довкіллю. Приміром, диспозиція ст. 67 КУпАП передбачає відповідальність за здійснення лісокористування не у відповідності з метою та вимогою, що записані у лісорубному квитку, а ст. 65 КУпАП – за порушення правил відновлення, поліпшення стану і породного складу лісів, підвищення їх продуктивності і використання ресурсів спілої деревини. Маючи таку законодавчу конструкцію, інспектор може у будь-якому випадку знайти ті чи інші порушення, притягнувши посадових осіб лісгоспів до адмінвідповідальності. З огляду на відносно невеликі суми штрафів (максимум – 136 грн), лісівникам простіше їх сплатити, ніж оскаржувати в суді або звертатися зі скаргами до вищих органів.

Наголошуємо, що нині Україна має законодавство про адміністративні правопорушення у сфері лісових відносин, створене ще за радянських часів. Порівняно з іншими галузями правового регулювання у кодексі про адмінпроступки зміни, внесені за роки незалежності до його «лісового» розділу, можна вважати «косметичними». Тим паче, що вони переважно стосувалися підвищення розмірів адміністративних штрафів. А за понад двадцять років існування української держави система організаційних та управлінських відносин у лісовій галузі зазнала суттєвих змін. Змінилося і лісове та суміжне законодавство. Тож можемо констатувати, що диспозиції більшості статей КУпАП, які стосуються лісових відносин, зараз є вкрай недосконалыми.

Отже, можна виділити такі недоліки:

Окремі статті втратили актуальність.

Приміром, ст. 49 КУпАП встановлює відповідальність за порушення права державної власності на ліси (самовільна переуступка права лісокористування, укладення інших угод, які порушують право державної власності на ліси). Фактично ця норма «мертва». У 2012 році за її порушення не було притягнуто жодної особи, а в 2013-му розглянуто лише 4 справи.

Така низька результативність диспозиції пояснюється особливостями правового регулювання права власності на ліси та лісові землі. Загальновідомо, що ліси в Україні перебувають здебільшого у постійному користуванні лісгосподарських підприємств, які мають виключне право на заготівлю деревини. Отже, лісгоспам немає сенсу відкрито передавати своє право на розробку лісосік, коли це можна зробити законним способом – на підставі укладеного договору підряду. Крім того, законодавство чітко формулює поняття «ліс», «лісові ділянки» та «земельні лісові ділянки», надаючи визначення таким формам тимчасового користування як короткострокове та довгострокове. Посадовцям держпідприємств і державних органів зараз не вигідно передавати ліси у власність, тим більше – шляхом укладення відповідних угод. Адже протизаконність подібних неправомірних угод очевидна і буде безумовно викрита.

Деякі норми мають невдалу правову конструкцію, містять застарілу термінологію.

Чинна ст. 63 КУпАП передбачає відповідальність за незаконне використання земель державного лісового фонду «з метою розкорчовування, спорудження будівель, переробки деревини, влаштування складів тощо без належного дозволу на використання цих ділянок».

По-перше, зауважимо, що редакцією Лісового кодексу України від 08.02.2006 поняття «землі лісового фонду» було замінене на «землі лісгосподарського призначення». Відповідних змін одночасно зазнав Земельний кодекс України. До того ж, вітчизняне земельне законодавство ніколи не передбачало окремої категорії земель під назвою «землі державного лісового фонду». Ця термінологія залишилася з радянського лісового права, за яким ліс міг перебувати виключно у державній власності. Тому з появою приватної і комунальної власності як на землі, так і на ліси, ст. 63 КУпАП можна вважати дискримінаційною стосовно лісових земель комунальної і приватної власності.

По-друге, слід відзначити досить невдалу конструкцію статті. По суті, її дія окреслена обмеженням переліком незаконних дій, не пов'язаних між собою: розкорчовування, спорудження будівель, переробка деревини, влаштування складів. Така модель диспозиції обмежує її застосування, робить незручною для практичного використання.

Іншим прикладом «радянського атавізму» є диспозиція ст. 64 КУпАП, яка визначає відповідальність за порушення порядку використання лісосічного фонду. При цьому поняття «лісосічний фонд» у чинній редакції ЛКУ немає вже понад 8 років.

Те саме можна сказати про ст. 67 КУпАП, яка передбачає відповідальність за здійснення лісових користувань без ордера, тобто без отримання дозволу на дрібний (до 10 куб. м) відпуск деревини. Знову ж таки, це поняття зникло із законодавства з часу прийняття Податкового кодексу України, його вже давно немає у чинному Лісовому кодексі України. Оформлення ордерів у держлісгоспах системи ДАЛРУ не практикується понад 15 років. Отже, застосування статті у згаданій частині є неможливим, оскільки прямо суперечить вимогам закону.

У лісовому законодавстві використовується поняття «стигла деревина», проте ст. 68 КУпАП досі оперує іншою назвою – «спілої», а не стиглої деревини. Цікаво, що КУпАП передбачає відповідальність за порушення правил та інструкцій використання спілої деревини, хоча окремих інструкцій чи інших актів, що врегульовують названі правовідносини, не існує. Отже, описана правова конструкція не може бути ефективною через застарілість термінології.

Інша норма – ст. 75 КУпАП – передбачає відповідальність за знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах. Проте галузеве законодавство не визначає, що конкретно слід вважати такими знаками. Найчастіше ними вважають натурні знаки, які згідно з ДСТУ 3534-97 поділяються на три категорії: лісовпорядні, лісогосподарські та межові інформаційні. Аби усунути цей термінологічний недолік, стаття потребує внесення відповідних змін.

Окремі статті термінологічно не уніфіковані між собою.

Наприклад, ст. 65 КУпАП, маючи назву «Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка», не вказує, що порубка може здійснюватися стосовно лісових насаджень (дерев). При цьому способи вчинення цього проступку – «порубка» і «пошкодження» – у тексті диспозиції використовуються окремо. Дія «пошкодження дерев» за семантичним змістом включає в себе фактичну вирубку лісонасаджень, лісових культур і молодняка. Цікаво, що суміжний спеціальний склад цього порушення – ст. 65-1 КУпАП («Знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних насаджень») – взагалі не виокремлює порубку як окремий спосіб знищення дерев.

Низький рівень розмірів штрафів за правопорушення.

Привертає увагу невідповідність передбачених законодавством штрафів тій шкоді, яка завдається чи може бути завдана довкіллю. Середній розмір штрафу за лісопорушення зараз становить 85–100 грн. Це тому, що санкції статей у галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів встановлені ще 1997 року і на сьогодні, з урахуванням інфляції та росту доходів населення, не відповідають економічним реаліям. З урахуванням інфляційних процесів, які відбуваються в економіці, розміри штрафів зараз не відповідають економічним реаліям, а тому не забезпечують виконання профілактичної функції законодавства.

Подекуди видатки держави на адміністрування штрафів (складання протоколу, винесення постанови, стягнення через виконавчу службу) перевищують їх розмір, що призводить до неналежного здійснення наглядових повноважень держави.

Висновки:

Розділ Кодексу України про адміністративні правопорушення, який передбачає відповідальність за порушення у галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів, потребує комплексного перегляду з одночасним оновленням і внесенням актуальних змін та доповнень.

У ході перегляду статей КУпАП, які передбачають відповідальність за лісопорушення, слід обов'язково враховувати результати правозастосовчої практики для обґрунтування необхідності посилення правових санкцій, виявити причини низького рівня дотримання норм лісового права. Інакше є велика ймовірність того, що після внесення відповідних змін поставлені завдання не будуть виконані. Тобто посилення юридичної відповідальності у законодавчих актах нівелюватиметься неефективним їх застосуванням.

Рекомендації:

Для розробки відповідного законопроекту потрібно створити робочу групу за участю представників Мінприроди, Держекоінспекції, Держлісагентства, лісоводів-практиків, екологів, правників тощо. Основні його положення можуть бути надані консультантами програми.

Виконавець: Мінагрополітики, Мінприроди, Держекоінспекція, Держлісагентство України.

При внесенні змін до КУпАП пропонується:

1. Статтю 49 КУпАП («Порушення права державної власності на ліси») доцільно виключити. Водночас слід запровадити окрему відповідальність за порушення порядку надання лісових ділянок громадянам у тимчасове користування, а також порушення умов договорів довгострокового тимчасового користування лісами.

2. Основні заборони, передбачені ст. 70 КУпАП («Самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих ягід, горіхів, грибів, ягід») і ст. 63 КУпАП («Незаконне використання земель державного лісового фонду») можна об'єднати в одній статті з умовною назвою «Самовільне використання лісових ділянок», врахувавши нормативне відокремлення понять «земельна лісова ділянка» та «лісова ділянка». У цій же нормі можна передбачити відповідальність за знищення лісової інфраструктури, сінокосів і пасовищ.

3. Потребують об'єднання статті 65 та 65-1 КУпАП, які зараз передбачають відповідальність за незаконні рубки дерев у «загальних» лісах і окремо – у полезахисних насадженнях. Очевидно, що розміри штрафів за незаконну порубку дерев у полезахисних смугах мають бути більшими, ніж санкції за протиправні вирубки в інших лісонасадженнях і лісах. Також слід передбачити відповідальність за окремий спосіб видалення дерев із лісу – їх незаконне викопування, яке іноді практикується порушниками з метою продажу чи для власних потреб. Крім того, варто передбачити відповідальність за вчинення незаконних порубок із використанням транспортних засобів. Санкції за такі порушення треба збільшити, можливо, передбачивши конфіскацію використаного транспорту.

4. У зв'язку із численними фактами порушень при здійсненні відводів і таксації лісосік доцільно запровадити окрему відповідальність посадових осіб постійних лісокористувачів за вчинення таких порушень.

5. Актуальними є проблема вільного доступу громадян до лісів, резонансні факти фізичного перешкоджання та обмеження реалізації права на загальне лісокористування (встановлення парканів, інших огорож тощо). Тому варто додати окрему статтю КУпАП, яка б передбачала відповідальність за обмеження різними способами доступу громадян як до лісів, так і до водних об'єктів.

6. У КУпАП слід розмежувати кримінальну й адміністративну відповідальність за незаконні рубки та порушення правил пожежної безпеки в лісах. Насамперед це пов'язано із схожістю названих складів правопорушень. Це можна зробити шляхом або уточнення у самій статті, як то – «Незаконна порубка дерев, яка не має ознак кримінального правопорушення», або чітко визначити максимальний розмір шкоди, який може бути завданий цим порушенням. Нагадаємо, зараз статті 65, 65-1 КУпАП та ст. 246 КК України не мають чіткого критерію розмежування. На практиці це обумовлює постійні суперечки у правовій кваліфікації діянь між екоінспекцією і лісоохороною з одного боку та правоохоронцями – з іншого.

7. Крім того, потрібно систематизувати й актуалізувати обов'язкові вимоги лісового законодавства, які можуть тягнути адміністративну відповідальність, опрацювавши при цьому питання їх класифікації з точки зору тяжкості наслідків порушення. Передовсім це потрібно для індивідуалізації та диференціації застосування штрафів. Зараз такого поділу немає, а тому інспектор має право накласти на лісівника адміністративне стягнення як за дріб'язкове і малозначне порушення, так і за значний проступок, який завдає реальної шкоди лісові.

8. Через значний спектр порушень правил пожежної безпеки в лісах, від звичайного розпалювання багаття до недбалого використання вогню, що призводить до верхової пожежі, доцільно запровадити декілька частини у відповідній статті КУпАП. Приміром, перша частина статті має містити загальну диспозицію за порушення правил пожежної безпеки в лісах, друга кваліфікуюча ознака – ті ж порушення, що вчинені у пожежонебезпечний період, третя ознака – порушення, що призвели до виникнення низової пожежі, внаслідок чого завдана певна сума шкоди (без ознак кримінального правопорушення).

9. Частина лісових пожеж трапляється через самовільне випалювання рослинності не в самому лісі, а на прилеглих до нього ділянках. Тому державну лісову охорону слід наділити повноваженнями притягувати до адміністративної відповідальності за дії з самовільного випалювання стерні чи іншої рослинності на ділянках, що прилягають безпосередньо до лісових масивів. Як варіант – передбачити це у статті за порушення правил пожежної безпеки.

10. Для посилення боротьби з незаконним добування бурштину шляхом застосування кустарних мотопомп, внаслідок чого завдається значної шкоди лісам та земельним лісовим ділянкам, посадовцям лісгоспів слід надати повноваження щодо притягнення винних осіб до відповідного виду адміністративної відповідальності.

11. У разі законодавчого закріплення єдиної державної системи електронного обліку деревини слід вирішити питання про запровадження адміністративної відповідальності за транспортування деревини без обов'язкового маркування, оформлення супровідного документу (ТТН-ліс), порушення порядку обліку деревини (відпуск деревини з лісосік без бирок тощо).

Наведений перелік пропозицій не є вичерпним. Запровадження цих змін і доповнень до законодавства про адміністративні правопорушення сприятиме вирішенню завдання забезпечення дотримання вимог лісового законодавства заходами державного контролю.

Висновки та рекомендації

I. Державний екологічний контроль у лісовому господарстві зараз являє собою фрагментарний вибірковий контроль проведених і призначених рубок та інших лісгосподарських заходів. Такі періодичні перевірки «від випадку до випадку» позбавлені дієвості та оперативності, об'єктивно не надають комплексного та об'єктивного уявлення про законність й обґрунтованість здійснених лісгосподарських заходів, стан охорони та захисту лісів тощо.

Контролююча діяльність екоінспекції у галузі лісових відносин не повною мірою орієнтована на попередження, виявлення та запобігання порушенням, побудована на заходах покарання і примусу, а не формах роз'яснення і допомоги суб'єктам господарювання.

Збільшення кількості перевірок екологічною інспекцією не призведе до суттєвого покращення стану ведення лісового господарства. Тому держконтроль силами екологічної інспекції в силу об'єктивних причин не може бути ефективним та досконалим засобом охорони лісів.

Для виправлення ситуації рекомендуємо:

1. Внести зміни до Лісового кодексу України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо розмежування поняття «контроль» і «нагляд», які вживаються у Лісовому кодексі України (ст. 29-2).

Виконавець: Держпідприємництво, Мінприроди України.

2. Представити опис механізмів визначення ефективності окремих видів контролю у лісовому господарстві. Запровадити принцип неприпустимості оцінки ефективності діяльності органів екологічної інспекції за кількістю виявлених порушень.

Виконавець: Мінприроди України.

3. Змінити підходи у проведенні перевірок лісгоспів від фрагментарного контролю «від випадку до випадку» до комплексного аудиту лісгосподарської діяльності. Рекомендується внести зміни до Постанови КМУ №483 від 02.10.2012 «Про затвердження уніфікованих форм актів перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства, що містять перелік питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)».

Виконавець: Мінприроди України.

4. Оприлюднити аналіз практики застосування космічного моніторингу, статистичної інформації щодо його результативності.

Виконавець: Мінприроди України.

5. Визначити пріоритетами державного екологічного контролю профілактичну та аналітичну роботу. Періодично узагальнювати практику здійснення державного контролю у лісовому господарстві шляхом:

- видання методичних рекомендацій Державною екологічною інспекцією України щодо вимог до виконання лісгосподарських заходів постійними лісокористувачами та викладення цих рекомендацій на офіційному сайті ДЕІ України;
- розміщення на офіційному сайті періодичних (не рідше кожного півріччя) оглядів практики здійснення контролю у сфері лісових відносин;
- ініціювання узагальнення практики розгляду судами справ про спори щодо порядку здійснення державного контролю (нагляду);
- оприлюднення на сайтах територіальних екологічних інспекцій актів перевірок, у ході яких виявлені порушення обов'язкових вимог, а також скарг на такі акти.

Виконавець: Держекоінспекція України.

II. На сьогодні лісгоспи, як і більшість суб'єктів господарювання реального сектора, економіки, вимушені направляти велику частину власних ресурсів не на свою основну діяльність – виробничу, а на забезпечення належної роботи контролюючих органів, супроводження перевірок, оскарження їх дій в адміністративному, судовому порядку тощо. З огляду на це потрібно впорядкувати перевірки контролюючих і правоохоронних органів.

1. Вжити заходів щодо удосконалення чинних критеріїв частоти розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю). Зокрема, відповідних змін потребує Постанова КМУ №212 від 19.03.2008 щодо зниження частоти перевірок тих постійних лісокористувачів, які мають незначні площі лісового фонду, відносно невеликі обсяги рубок тощо.

Виконавець: Мінприроди України.

2. Розглянути питання про вдосконалення правових підстав для проведення позапланових перевірок контролюючими органами. Внести зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Виконавець: Мінприроди України.

3. Розпочати створення єдиної міжвідомчої автоматизованої інформаційної системи з питань здійснення державного контролю, яка б містила дані про проведені перевірки щодо кожного суб'єкта господарювання, координуючи таким чином роботу контролюючих органів. Для початку слід внести зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Виконавець: Мінприроди України.

4. З метою усунення дублювання діяльності правоохоронних органів щодо витребування інформації та документів, систематизації і впорядкування дій перевіряльників, потрібно розпочати створення міжвідомчої системи обліку перевірок, які проводяться поза рамками кримінального процесу.

Виконавець: МВС України.

5. Запровадити процедуру спільних одночасних планових перевірок (ревізій) лісгосподарських підприємств органами Держекоінспекції та Держфінінспекції, якщо такі заходи плануються цими органами в одному звітному періоді. З цією метою видати відповідний спільний наказ.

Виконавець: Держекоінспекція, Держфінінспекція України.

6. На рівні Законів України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про службу безпеки України», «Про прокуратуру» передбачити обов'язок правоохоронних органів у разі проведення перевірок або подання запитів про надання інформації щодо діяльності суб'єктів господарювання надавати останнім інформацію (правові висновки про наявність/відсутність порушень) щодо результатів таких перевірок.

Виконавець: Кабінет Міністрів України.

7. Розробити міжвідомчий наказ МВС та Держекоінспекції щодо взаємодії та співпраці при здійсненні заходів державного контролю.

Виконавець: МВС, Держекоінспекція України.

8. Підвищити рівень оплати праці фахівців держекоінспекції.

Виконавець: Кабінет Міністрів України.

III. В Україні зараз використовуються радянські форми контролю за проведенням лісгосподарських заходів. Низька ефективність конкретних напрямків внутрішнього контролю вимагає створення адекватної сучасним реаліям нормативно-правової бази та інших ефективних механізмів організаційного регулювання, які досі залишаються несформованими.

Однак контроль у лісовому господарстві не повинен бути самоціллю й визначатися за принципом «чим жорсткіше – тим краще». Подібне «закручування гайок» обумовить великі витрати, які можуть не дати очікуваних результатів. Насамперед треба підвищити та належно утримувати рівень дисципліни, який відноситься до засобів внутрішнього контролю. Цей процес має відбуватися на принципах системності, постійності, мінімізації витрат і послідовності.

Для вдосконалення проблем ефективності внутрішньогосподарського контролю пропонуємо:

1. Із залученням кадрових фахівців відомства, науковців, незалежних експертів, юристів розробити експериментальний проект системи внутрішнього контролю на рівні лісгосподарського підприємства, який включатиме в себе чіткий перелік організаційно-управлінських заходів. Підсумковим документом цієї системи може бути положення про лісгосподарську, фінансову, облікову, кадрову політику підприємства. Норми положення слід розробляти на основі системного аналізу (з проведенням необхідних розрахунків) кожного елемента господарських операцій і вибору серед наявних альтернатив.

Для тестування розроблена експериментальна організаційно-управлінська модель контролю може бути запроваджена в окремому лісгоспі.

2. Удосконалити кадрову політику Держлісагентства України щодо встановлення жорстких критеріїв для призначення на посади керівників лісгосподарських підприємств фахівців із досвідом управлінської роботи. При укладанні контрактів із керівниками передбачити підставу для їх розірвання – виявлення фактів значних порушень при призначенні рубок, суттєвих зловживань в обліку лісопродукції.

Виконавець: Мінагрополітики, Держлісагентство України.

IV. Через неефективне законодавче регулювання функції різних суб'єктів контролю дублюються. Наприклад, Державна екологічна інспекція та Державне агентство лісових ресурсів України наділені аналогічними контролюючими функціями щодо додержання лісового законодавства. Тобто формально їх повноваження дублюють один одного. Повноваження ДАЛРУ у сфері контролю є необґрунтованими і такими, що створюють додаткове адміністративне навантаження.

Пропонуємо:

Відповідні норми Лісового кодексу України, Указу Президента України №458/2011 від 13.04.2011, Наказу Мінагрополітики України №134 від 21.03.2012, які наділяють органи Держлісагентства функцією державного контролю потрібно виключити, а Наказ Держкомлісгоспу України №263 від 31.08.2010 – скасувати.

Виконавець: Мінагрополітики, Держлісагентство України.

V. Необхідність отримання адміністративної послуги – сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених із них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій була перетворена лісовим відомством на комерційну діяльність, яка здійснювалася в інтересах держпідприємства «Укрлісконсалтинг». У підсумку додаткових витрат зазнали всі підпорядковані лісгосподарські підприємства країни. Це прямо порушувало вимоги «Стандарту адміністративної послуги з видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених із них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій», затвердженого наказом Держкомлісгоспу №230 від 07.09.2009 щодо безоплатності надання послуги.

Для запобігання подібним випадкам пропонуємо:

1. Внести зміни до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» і пов'язаних із ним підзаконних нормативних актів щодо звільнення державних та комунальних лісгосподарських підприємств від отримання сертифікатів.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Держпідприємництво, Мінагрополітики України.

2. Інший варіант: у зв'язку із запровадженням системи електронного обліку деревини, розглянути питання щодо доцільності існування сертифікації лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних

операцій. Кінцевим рішенням може бути скасування відповідного закону та підзаконних актів, що врегульовують питання сертифікації лісоматеріалів.

Виконавець: Держпідприємництво, Кабінет Міністрів, Мінагрополітики України.

3. Надання супутніх послуг при оформленні сертифікатів про походження лісоматеріалів доручити органам Дежлісагентства, позбавивши цих функцій ДП «Укрлісконсалтинг».

Виконавець: Держлісагентство України.

4. Розглянути доцільність існування ДП «Укрлісконсалтинг», яке дублює функції обласних управлінь лісового господарства та підприємств лісової галузі (тобто виконати вимогу Держфінінспекції за 2011 рік).

Виконавець: Держлісагентство України.

VI. Електронним обліком деревини (ЄДСЕОД) охоплюється лише легально заготовлена лісопродукція, тому ця система не може бути засобом контролю за недопущенням незаконних рубок. Відсутність бирки при транспортуванні/зберіганні ділової деревини може вказувати на її походження від самовільної рубки. Проте її наявність на сортименті ще не означає, що така деревина була зрубана при законній вирубці, оскільки лісорубний квиток на її проведення міг бути виданий незаконно або під час її проведення були грубо порушені суттєві вимоги.

Через «людський чинник» електронний облік не може впливати на зловживання при прийманні та обліку заготовленої лісопродукції. Маркування бирками лише полегшило лісовій охороні та працівникам правоохоронних органів виявлення незаконно добутої деревини, однак кардинально проблему незаконних рубок і зловживань при обліку деревини не вирішило.

Також ключовим недоліком функціонування ЄДСЕОД залишається відсутність офіційного, належно закріпленого правового регулювання цих правовідносин.

Для вирішення проблем застосування ЄДСЕОД слід:

1. Органам Держфінінспекції доцільно провести комплексний аудит запровадження системи ЄДСЕОД у лісовій галузі. Результати проведеної ревізії з висновками про доцільність та обґрунтованість витрат, виявлену ефективність слід оприлюднити в ЗМІ, на офіційних веб-сайтах державних органів.

Виконавець: Держфінінспекція України.

2. Забезпечити належне нормативно-правове врегулювання системи електронного обліку деревини, затвердивши відповідну постанову/наказ Уряду або Мінагрополітики. Слід передбачити сферу дії, правовий статус системи ЄДСЕОД, засади її функціонування, організацію електронного обліку, права та обов'язки постійних лісокористувачів і споживачів, можливі заборони, шляхи вирішення спорів, можливість відповідальності тощо. Для законного та повноцінного поширення ЄДСЕОД на всіх постійних лісокористувачів та її фактичної «легалізації», необхідно внести зміни до Лісового кодексу України.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

3. Після нормативного закріплення обов'язковості електронного обліку деревини розглянути питання про встановлення адміністративної відповідальності за відсутність маркування деревини засобами електронного обліку, визначити підстави для вилучення деревини у лісопорушників за відсутності бирок тощо. Для цього підготувати законопроект про внесення змін до КУпАП.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

4. Виконати вимоги Концепції створення ЄДСЕОД щодо розробки та запровадження електронної системи взаємодії з органами МВС, Держмитслужби щодо контролю за обігом деревини.

Виконавець: МВС, Держмитслужба, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

VII. Питання скорочення документообігу та пов'язаних із ним матеріальних та фінансових витрат досі не вирішене як на рівні лісової галузі, так і в державі в цілому. Ситуація, коли працівники лісгоспу замість виконання прямих обов'язків витрачають свій робочий час на паперотворіння та складання численних відповідей, листів, звітів, завдає лісгоспам матеріальних збитків.

Пропонуємо:

Здійснити поетапний аналіз існуючого документообігу та шляхів його скорочення в системі Держлісагенства на всіх рівнях: лісництво–лісгосп–ОУЛМГ–Агентство. Дослідити слід схеми документообігу в організаціях та підрозділах: джерела походження документів (нормативний акт, розпорядження, вказівки керівництва тощо); доцільність, результативність та ефективність їх складання; маршрути вхідних та вихідних документів, а також вихідної кореспонденції, відсутність повернень та обґрунтованість таких маршрутів тощо. Провести всебічний аналіз чинних нормативів щодо виявлення можливостей для зменшення кількості документів.

Для обговорення нових оптимальних форм службової документації та звітності бажано утворити консультативні комісії із фахівців-практиків, керівників середньої ланки, вчених-лісоводів.

Виконавець: Держлісагентство України.

VIII. Через застосування застарілих, суперечливих та офіційно не закріплених нормативних актів створюється об'єктивна неможливість виконання їх обов'язкових вимог постійними лісокористувачами. Як наслідок – контролюючі органи мають широкі можливості для притягнення до відповідальності посадовців лісового господарства та накладення майнових санкцій. З іншого боку, прогалини та недоліки законодавства можуть використовуватися нечесними лісівниками при призначенні неправомірних рубок, вчинення зловживань та розкрадань деревини.

Вирішити більшість наведених проблем можна шляхом консолідації та перегляду пов'язаних і суміжних підзаконних нормативних актів у сфері лісокористування. Приміром, може бути об'єднана і систематизована в єдиному документі з робочою назвою «Правила проведення рубок у лісах України» низка чинних на сьогодні нормативних актів, а саме:

– «Правила рубок головного користування» (затверджені Постановою КМУ №364 від 23.12.2009);

– «Правила рубок головного користування в гірських лісах Карпат» (затверджені Постановою КМУ №929 від 22.10.2008);

– «Санітарні правила в лісах України» (затверджені Постановою КМУ №555 від 27.07.1995);

– «Правила поліпшення якісного складу лісів» (затверджені КМУ №724 від 12.05.2007);

– «Інструкції з проведення рубок формування та оздоровлення лісів» (планується до прийняття).

Для цього слід провести комплексну інвентаризацію діючих актів для складання вичерпного переліку актуальних, несуперечливих обов'язкових вимог до ведення лісового господарства. Разом з цим треба скасувати застарілі або ті, що не впливають на довкілля, обов'язкові вимоги. При перегляді підзаконних актів потрібно враховувати європейську практику ведення лісового господарства.

Виконавець: Мінагрополітики, Держлісагентство України.

2. Вирішити питання щодо розробки та затвердження таких нормативних актів:
- «Основні засади політики України у галузі лісового господарства» (робоча назва) – закон України;
 - «Порядок відведення і таксації лісосік» – наказ Мінагрополітики;
 - «Інструкція із впорядкування лісового фонду» – урядова постанова;
 - «Правила огляду місць використання лісових ресурсів» – наказ Мінагрополітики.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Мінагрополітики, Держлісагентство України.

3. На практиці виявилися суттєві недоліки у застосуванні «Такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу», затверджених постановою Кабінету Міністрів України №665 від 23.07.2008. Унаслідок цього ефективність цивільно-правових санкцій за вчинення незаконних рубок значно знизилась, а названа постанова може використовуватися з корупційною метою.

У цьому зв'язку потрібно:

1. Скасувати Постанову КМУ №665 від 23.07.2008 і замість неї затвердити новий нормативний акт, який би врегулював ці правовідносини. При розробці такого документа рекомендуємо:

- нормативно визначити єдине поняття «незаконна порубка», яке б однаково застосовувалося всіма контролюючими та правоохоронними органами при обчисленні шкоди;

- розмежувати незаконні рубки на дві категорії залежно від суб'єктів вчинення (громадяни чи постійні лісокористувачі) та наявності спеціального дозволу: незаконні самовільні та незаконні лісогосподарські рубки;

- розміри такс за незаконні рубки слід науково обґрунтувати з врахуванням вітчизняних економічних реалій;

- диференціювати такси за вчинення незаконних рубок залежно від типу лісорослинних умов і порід дерев;

- врахувати можливості нормального виробничого ризику та неумисних дій при проведенні лісосічних робіт.

Виконавець: Кабінет Міністрів, Мінприроди України.

ІХ. Надмірні плани створення нових лісів у державі не забезпечені нормами земельного законодавства, яке реально ускладнює лісорозведення. У підсумку найбільше страждають безпосередні виконавці – лісогосподарські підприємства, яким щорічно доводять обсяги лісорозведення органи управління – ОУЛМГ та ДАЛР. Через складність оформлення документації на землевідведення багато лісгоспів змушені заліснювати сільгоспземлі без одержання правовстановлюючих документів, що викликає претензії контролюючих органів.

Пропонуємо:

1. Внести зміни до Земельного кодексу України, якими запровадити спрощений порядок передачі деградованих та малопродуктивних земель запасу та резерву у постійне користування державним лісогосподарським підприємствам під лісорозведення.

Виконавець: Мінагрополітики України.

2. Розробку проектної документації зі створення нових лісонасаджень на деградованих, малопродуктивних землях запасу державної власності, а також виготовлення матеріалів консервації цих земель під заліснення, постановою уряду доручити місцевим органам державної виконавчої влади.

Виконавець: Кабінет Міністрів України.

3. Скасувати «Показники регіональних нормативів оптимальної лісистості території України», затверджені наказом Держкомлісгоспу України № 371 від 29.12.2008 року.

Виконавець: Мінагрополітики, Держлісагентство України.

4. Провести ревізію новостворених лісів на землях, які не перебувають у постійному користуванні лісгоспів та не охоплені лісовпорядкуванням.

Виконавець: Мінагрополітики, Держлісагентство України.

Х. Полезахисні лісові смуги як важливий державний ресурс мають охоронятися та утримуватися належним чином. Однак юридична невизначеність статусу ПЗЛС обумовила багато колізій, серед яких – «правовий вакуум» державного контролю за їх охороною та захистом. Причина проста – через відсутність господаря лісосмуг органи Держекоінспекції не мають ані фактичних, ані юридичних підстав для перевірок. Згідно із законом, державний контроль може здійснюватися лише щодо суб'єктів господарювання. Тому екоінспекція не уповноважена будь-кого перевіряти.

Для вирішення проблем агролісомеліорації пропонуємо:

Внести зміни до земельного та лісового законодавств щодо врегулювання питань догляду, охорони та захисту ПЗЛС у межах сільгоспугідь, розробити підзаконні акти щодо проведення у них лісогосподарських заходів. Обов'язково слід провести інвентаризацію полезахисних насаджень на всій території держави. У степових регіонах країни частину ПЗЛС можна оголосити особливо цінними ландшафтами. Потребує відродження агролісомеліоративна служба.

Для вирішення цих і цілої низки пов'язаних із цим організаційно-правових проблем, з метою внесення змін до правової бази доцільно сформуванню робочу групу з науковців, практиків-лісоводів, представників агробізнесу та місцевого самоврядування, юристів тощо.

Виконавець: Мінагрополітики, Держземагентство, Держлісагентство України.

ХІ. Земельне законодавство зобов'язує всі державні підприємства здійснити державну реєстрацію прав на землю у відповідному реєстрі, засвідчивши таким чином їх правову належність. Для реєстрації права постійного користування лісгоспи зобов'язані замовити розробку та виготовлення технічної документації на відповідні земельні ділянки, які вже перебувають в їх користуванні.

Через високу ціну виготовлення технічної документації та відсутність бюджетного фінансування державна реєстрація землі є вкрай обтяжливою, а здебільшого – неплідною для більшості лісгоспів. Ситуація правової невизначеності неправомірно використовується органами Держсільгоспінспекції при проведенні перевірок дотримання земельного законодавства. Зокрема, інспектори необґрунтовано видають приписи лісгоспам виконати вимоги земельного законодавства, а при їх невиконанні – притягують керівників лісгоспів до адміністративної відповідальності.

Пропонуємо:

Запобігти подібній деструктивній позиції органів Держсільгоспінспекції можна шляхом надання центральним апаратом інспекції офіційного роз'яснення щодо застосування земельного законодавства.

Виконавець: Держсільгоспінспекція.

ХІІ. Розділ Кодексу України про адміністративні правопорушення, який передбачає відповідальність за порушення у галузі охорони, захисту, використання

та відтворення лісів потребує комплексного перегляду з одночасним оновленням, внесенням актуальних змін та доповнень.

Для розробки відповідного законопроекту слід створити робочу групу за участі представників Мінприроди, Держекоінспекції, Держлісагентства, лісоводів-практиків, науковців, екологів, правників тощо.

Виконавець: Мінагрополітики, Мінприроди, Держекоінспекція, Держлісагентство України.