

Сергій Юрійович КОЛІСНІЧЕНКО

(Харківський національний університету внутрішніх справ, м. Харків)

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ, ЗАХИСТОМ, ВИКОРИСТАННЯМ ТА ВІДТВОРЕННЯМ ЛІСІВ В УКРАЇНІ

У статті запропоновано авторське визначення поняття адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Розкрито зміст та значення відповідних процедур. Здійснено класифікацію адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні, які поділено на: 1) процедури, що виникають на етапі отримання довільних документів; 2) процедури втручального характеру, які і мають суто контрольний характер.

Ключові слова: адміністративні процедури, нагляд, контроль, охорона, захист, відтворення лісів.

Постановка проблеми. Здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні являє собою активну діяльність, пов'язану із застосуванням владних повноважень та певним втручанням у роботу інших осіб, і тому вкрай важливо, щоб воно відбувалося виключно у порядку, який чітко визначений у чинному законодавстві, задля того, щоб не допустити владних зловживань і свавілля з боку суб'єктів, які здійснюють цей нагляд і контроль. З огляду на зазначене особливу увагу варто приділити характеристиці адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Окремі проблемні аспекти здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів неодноразово потравляли у поле зору різних науковців. Зокрема, їй приділяли увагу: О.С. Волков, В.В. Касюхнич, І.В. Кирєєва, Ю.Ю. Несторяк, І.П. Прокопенко, О.О. Савчук, Ю.В. Чабанова, Х.В. Юшкевич та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, у вказаній сфері залишається велика кількість проблем, які, зокрема, пов'язані з реалізацією адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Мета статті полягає у тому, щоб надати характеристику адміністративним процедурам здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити поняття та значення адміністративних процедур здійснення нагляду та

контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів; здійснити класифікацію відповідних процедур та надати їм змістовну характеристику; виокремити ключові етапи реалізації даних процедур.

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній удосконалено характеристику адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що у контексті нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні під адміністративною процедурою слід розуміти закріплений у законодавстві порядок здійснення повноважними суб'єктами юридично значущих дій і прийняття відповідних рішень щодо перевірки та оцінки відповідності діяльності підконтрольних суб'єктів вимогам чинного законодавства у сфері охорони і захисту, використання та відтворення лісів, а також щодо застосування до таких суб'єктів певних заходів реагування у разі потреби.

З огляду на вище зазначене, можемо дійти висновку, що значення адміністративної процедури у розрізі досліджуваного нагляду та контролю полягає у тому, що:

а) наявність чітко закріплених адміністративних процедур посилює гарантії захищеності прав і законних інтересів осіб, щодо діяльності яких здійснюються досліджувані нагляд і контроль, а також гарантії законності реалізації повноважними суб'єктами своїх владних повноважень, оскільки:

- по-перше, застосування цих повноважень відбувається не лише за наявності відповідних підстав, але й виключно у встановленому порядку, порушення якого є підставою для оскарження законності контрольно-наглядових заходів і прийнятих в наслідок їх проведення рішень;

- по-друге, вона (тобто процедура) забезпечує уніфікацію, прозорість та зрозумілість механізму втручання у діяльність підконтрольних суб'єктів;

- по-третє, зменшується вірогідність виникнення конфліктних ситуацій між сторонами відносин контролю та нагляду;

б) відповідні адміністративні процедури закріплені з метою підвищити доцільність, ефективність та раціональність рішень і дій суб'єктів нагляду та (або) контролю під час вирішення питань щодо необхідності здійснення відповідних заходів нагляду та контролю, підготовки їх проведення, безпосередньої реалізації цих заходів і вжиття заходів за наслідками їх проведення.

Для більш глибокого розуміння ролі адміністративних процедур у здійсненні нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в нашій державі, розглянемо деякі їх різновиди та зміст цих процедур.

1. Контрольна процедура на етапі отримання дозвільних документів. Документ дозвільного характеру – це дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого

документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності¹. У сфері лісового господарства таким документом дозвільного характеру є дозвіл на використання лісових ресурсів. В цілому, сам по собі порядок видачі дозволу (дозволів) на використання лісових ресурсів – це самостійна дозвільна процедура, тобто вона на має суто контрольного або наглядового характеру, втім, під час її реалізації суб'єкт видачі дозвільного документа здійснює і певні заходи перевірки, які ми можемо охарактеризувати як первинний контроль. Адже, перед тим як видати відповідний дозвіл на використання лісових ресурсів, компетентний суб'єкт (орган публічної влади, посадова особа) перевіряє документи, які подаються суб'єктом, що має намір отримати вказаний дозвіл, а отже таким чином встановлює відповідність цього суб'єкта та його дій (які вже вчиняються чи плануються у майбутньому) у сфері лісового господарства формальним вимогам чинного законодавства. Встановлення процедури отримання дозволів з одного боку попереджає неконтрольоване використання лісових ресурсів суб'єктами, а з іншого – визначає чіткий набір і послідовність дій, які вимагаються від суб'єктів, що мають намір отримати дозвіл, та повноваженого органу (посадової особи), який розглядає та вирішує питання про надання дозволу. До специфічних властивостей цієї процедури досліджуваного контролю слід віднести також те, що її ініціатором виступає суб'єкт звернення, тобто той, по відношенню до кого власне досліджуваний контроль і здійснюється.

2. Процедури втручального характеру, які мають суто контрольний характер. Процедури цього різновиду ініціюють або безпосередньо суб'єкти контролю, або інші зацікавлені суб'єкти. Втручальна адміністративна процедура може передбачати проведення контрольних заходів як щодо приватних суб'єктів, так і по відношенню до представників публічної влади. Загальні засади організації та здійснення державного нагляду та контролю закріплені у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V². Цей Закон визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю)³.

¹ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України 06.09.2005 р. № 2806-IV / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

³ Там само.

Ключовими принципами, на яких ґрунтуються процедури нагляду та контролю є наступні: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); тощо¹.

У середині цього різновиду контрольно-наглядових процедур у досліджуваній сфері, можемо виокремити декілька її підвидів залежно від таких критеріїв:

а) залежно від часу проведення: планові процедури; позапланові процедури, які реалізуються на наявності однієї чи декількох із закріплених у законодавстві підстав;

б) залежно від об'єкту контрольно-наглядової діяльності: процедури нагляду і контролю за дотриманням законодавства у сфері лісовпорядкування; процедури контролю за дотриманням законодавства про охорону і захист лісів. Механізм організації цієї охорони і захисту врегульований Постановою КМУ «Про затвердження Порядку організації охорони і захисту лісів» від 20.05.2022 р. № 612. Адміністративні процедури цього різновиду опосередковують діяльність повноважених суб'єктів нагляду і контролю спрямовану на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб; процедури контролю та нагляду за дотриманням законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

в) залежно від суб'єкта здійснення контрольно-наглядової діяльності адміністративні процедури можна розподілити на ті, що:

- реалізуються Держлісагенством;
- Держекоінспекцією;
- представниками громадянського суспільства.

Слід відзначити, що кожен із зазначених різновидів адміністративних процедур здійснення нагляду та контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні має внутрішню структуру (будову), а саме:

- 1) відкриття провадження, яке відбуваються шляхом прийняття

¹ Там само.

повноваженим суб'єктом відповідного процедурного рішення про початок певної процедури. Ініціювати початок адміністративної процедури нагляду та контролю у досліджуваній сфері може як суб'єкт публічної влади, так і представник (представники) громадськості. На цьому етапі адміністративної процедури суб'єктами контрольної-наглядової діяльності здійснюються заходи щодо: планування проведення перевірки (інспектування, патрулювання тощо), яке передбачає визначення; цілей, об'єкту та предмету перевірки, форми та методи її проведення, безпосередніх виконавців та розподіл між ними завдань тощо;

2) безпосереднє проведення контрольних-наглядових заходів. На даній стадії адміністративної процедури суб'єкти нагляду і контролю здійснюють збір та оцінку інформації про стан об'єкта та предмету контролю, про вплив поведінки (дій чи бездіяльності) суб'єкта на їх стан, про наявні відхилення та прямі порушення вимог законності у діях чи бездіяльності суб'єктів у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

3) вирішення справи та прийняття рішення за результатами проведення контрольних-наглядових заходів. На даній стадії адміністративної процедури суб'єкти контролю і нагляду на підставі проведення відповідної аналітичної роботи формулюють висновки про стан законності у досліджуваній сфері та приймає відповідне рішення – акт про результати перевірки. Цей документ повинен містити такі відомості: дату складення акта; тип заходу (плановий або позаплановий); форма заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо); предмет державного нагляду (контролю); найменування органу державного нагляду (контролю), а також посаду, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід; найменування юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи – підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід¹. Щодо результатів самої перевірки, то у акті зазначається стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання – детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства. У разі створення суб'єктом господарювання перешкод органу державного нагляду (контролю) чи його посадовим особам при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) в акті обов'язково зазначається опис дій чи бездіяльності, що призвели до створення таких перешкод, з посиланням на відповідні норми закону. Слід відмітити, що якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями. Зауваження суб'єкта господарювання щодо здійснення державного нагляду (контролю) є невід'ємною частиною акта органу державного нагляду (контролю). У разі відмови суб'єкта господарювання підписати акт посадова особа органу державного нагляду (контролю) вносить до такого акта відповідний запис². У випадку наявності у діях

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон

суб'єктів, щодо яких здійснюються контроль, порушень, посадові особи контролюючого органу складають акт про усунення правопорушення, який може бути оскаржений. Також за результатами перевірки може бути прийняте рішення про передання матеріалів перевірки іншим компетентним органам виконавчої влади, які мають право відповідно до чинного законодавства прийняти рішення про реалізацію цих матеріалів і застосувати необхідні заходи реагування¹.

4) виконання, прийнятого за результатами перевірки, рішення.

5) процедура проведення вторинної перевірки щодо стану (своєчасності, повноти та якості) виконання приписів контролюючих органів, винесених за результатами первинного (планового чи позапланового) контролю.

Окрім вище зазначеного, слід також відзначити, що адміністративні процедури відіграють важливу роль у врегулюванні порядку оскарження рішень контролюючих органів за результатами проведення контрольно-наглядових заходів. Однак дана процедура має факультативний (необов'язковий) характер і може бути реалізована як у адміністративному, так і судовому порядку.

Висновки. Підсумовуючи вище викладене, можемо стверджувати, що адміністративні процедури є надзвичайно важливим і неодмінним інструментом забезпечення законності та ефективності здійснення нагляду і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів в Україні. Встановлення таких процедур сприяє належній реалізації принципів законності, правової визначеності, прозорості та доцільності у діяльності суб'єктів контролю, а також зміцненню гарантій захищеності прав і законних інтересів осіб, які з тією чи іншою метою використовують лісові ресурси, від свавілля та зловживань з боку представників публічної влади й інших суб'єктів, уповноважених на здійснення контрольно-наглядової діяльності у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Маркова О. О. Адміністративна процедура контролю (нагляду). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. Вип. 49. С. 64-68. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.49.14>.

2. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України 06.09.2005 р.№ 2806-IV / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.

України від 05.04.2007 р. № 877-V / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

¹ Маркова О. О. Адміністративна процедура контролю (нагляду). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. Вип. 49. С. 67. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.49.14>.

3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2023

Serhiy Yu. KOLISNICHENKO,

postgraduate student

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR SUPERVISION AND CONTROL OF PROTECTION, PROTECTION, USE AND REPRODUCTION OF FORESTS IN UKRAINE

Attention is focused on the fact that in the context of supervision and control over the protection, protection, use and reproduction of forests in Ukraine, the administrative procedure should be understood as the procedure laid down in legislation for the implementation of legally significant actions by authorized subjects and the adoption of relevant decisions regarding the verification and assessment of the conformity of the activities of controlled entities subjects to the requirements of current legislation in the field of protection and protection, use and reproduction of forests, as well as regarding the application to such subjects of certain response measures in case of need. The following types of administrative procedures in the supervision and control of protection, protection, use and reproduction of forests are distinguished: 1) control procedures at the stage of obtaining arbitrary documents; 2) interventional procedures, which have a purely control nature.

It was noted that each of the specified types of administrative procedures for the supervision and control of the protection, protection, use and reproduction of forests in Ukraine has an internal structure (structure), namely: 1) the opening of proceedings, which take place through the adoption of a relevant procedural decision by an authorized subject about the start of a certain procedure; 2) direct control and supervision measures; 3) solving the case and making a decision based on the results of the control and supervision measures; 4) implementation of the decision made as a result of the inspection; 5) the procedure for carrying out a secondary check regarding the status (timeliness, completeness and quality) of the execution of the orders of the control bodies issued as a result of the primary (planned or unplanned) control. It is summarized that administrative procedures are an extremely important and indispensable tool for ensuring the legality and effectiveness of supervision and control over the protection, protection, use and reproduction of forests in Ukraine.

Key words: *administrative procedures, supervision, control, protection, protection, reproduction of forests.*

