



Центр політико-правових реформ

**Коррупционные риски и недостатки законодательного
регулирувания лесного хозяйства Украины**

Киев-2009

Содержание

I. Проблеми статусу Государственного комитета лесного хозяйства3 та працівників лісової галузі.....Error! Bookmark not defined.	
1.1. Конфлікт інтересів в статусі та діяльності3 Державного комітету лісового господарства.....Error! Bookmark not defined.	
1.2. Брак прозорості в діяльності Державного комітету лісового господарства.....14	
1.3. Проблемний статус персоналу та слабкість внутрішнього контролю.....15	
II. Проблеми процедур здійснення діяльності.....21	
2.1. Складність процедур отримання «дозволів» у лісовій сфері.....21	
2.2.1.Плохое качество лесного законодательства27	
III. Недостатність гарантій збереження лісів34	
3.1. Відсутність достатніх гарантій збереження земельних ділянок в статусі лісових.....34	
3.2. Відсутність достатніх гарантій збереження лісу.....35	
IV. Широке повноваження органів лісового господарства у відносинах з приватними особами35	
4.1. Необґрунтовані втручання в підприємницьку діяльність.....35	
4.2. Необґрунтовано широкі втручальні повноваження органів лісового господарства щодо припинення/заборони діяльності36	
4.3. Необоснованно широкие полномочия органов лесного хозяйства относительно беспрепятственного получения информации, доступа к предметам и документам, помещений, земельных участков.....37	
4.4.3.Наличие у органов лесной охраны полномочий относительно взыскания штрафа на месте совершения проступка.....39	
4.5. Спрямованість діяльності органів лісового господарства на покарання порушників, а не на профілактику порушень.....40	
4.6. Співпадіння складів адміністративних проступків і злочинів у сфері лісового господарства42	
V. Неконституційність підстав притягнення до відповідальності43	
5.1. Порушення вимог Конституції при встановленні такс для обчислення шкоди.....43	
5.2. Порушення конституційного принципу nulla poena sine lege при відповідальності юридичних осіб за знищення лісу43	
Перелік нормативно-правових актівError! Bookmark not defined.	

I. Проблемы статуса Государственного комитета лесного хозяйства и работников лесной области

1.1. Конфликт интересов в статусе и деятельности

Государственного комитета лесного хозяйства

Конфликт между функциями по разработке политики и администрированию

В пределах закрепленной Положением компетенции Государственного комитета лесного хозяйства(далее – Держкомлісгосп) присутствующее четко выраженное объединение функций из изготовления политики и нормотворчості – и функций с текущего управления (руководство предприятиями, учреждениями, организациями в сфере его управления, предоставления административных услуг и инспекционной деятельности). Вопреки тому, что среди установленных в пунктах 1, 3 задач Держкомлісгоспу названо лишь исполнительскую деятельность (реализация государственной политики, а также государственное управление, регулирование и контроль в сфере лесного и охотничьего хозяйства; осуществление хозяйственной деятельности) – соответствующие нормотворческие полномочия конкретизированы в подпунктах пункта 4 Положение.

В частности, согласно підп. 4 пункта 4 Положение в компетенции этого органа находится *разработка норм, правил и других нормативно-правовых актов (приказов)* в сфере охраны, защиты, рациональной использования лесных ресурсов и воспроизведения лесов. Нормотворческие полномочия Держкомлісгоспу неоднократно законодательно зафиксировано в Лесном Кодексе – относительно утверждения нормативно-правовых актов, которые определяют условия ведения лесного хозяйства и качественные и количественные показатели оценки деятельности в этой области (пункт 4 части 1 статье 28, часть 3 статье 38 Лесного кодекса). Указанная сфера нормотворчості дополняется в ряде подпунктов Положения: підп.17, 19, согласно которым Держкомлісгосп *устанавливает порядок выдачи удостоверений охотника, ежегодных контрольных карточек учета добытой дичи и фактов нарушения правил охоты*, а также – паспортов на собак охотничьих пород, інших ловчих зверей и птиц. Согласно підп. 9 он принимает участие в разработке лимитов и норм использования охотничьих тварин. додачу дополнительно до этого, Держкомлісгосп осуществляет в пределах полномочий адаптацию законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, інших мероприятий по интеграции Украины к Европейскому Союзу (підп. 21 пункта 4, пункт 8).

Из соображений необходимости избежания конфликта интересов, указанные нормотворческие полномочия нежелательно объединять из управленческими, инспекционными и другими исполнительскими полномочием. Ведь органы исполнительной власти, которые имели бы лишь применять законодательство – при наличии нормотворческих функций получают возможность разрабатывать такое законодательство «под себя», руководствуясь прежде всего собственными узковедомственными (корпоративными) интересами. Вместе с тем подавляющее большинство других функций и полномочий Держкомлісгоспу в сфере лесного и охотничьего хозяйства являются

управленческими (организация ведения лесоустройства, учета лесов, государственного лесного кадастра и проведения мониторинга лесов, реализация государственной политики относительно обеспечения потребителей древесиной и другой продукцией лесного и охотничьего хозяйства), разрешительными (выдача лицензий и специальных разрешений на использование лесных ресурсов, на использование охотничьих животных, которые находятся в государственной собственности), инспекционными (рассмотрение дел об административных правонарушениях, государственный контроль за соблюдением нормативно-правовых актов по вопросам ведения лесного и охотничьего хозяйства, охота, и, в частности, субъектами хозяйствования).

Действующий перечень функций Держкомлігоспу, определенных согласно положенным на него задач, – имеет еще более очевидные примеры конфликта интересов, когда в пределах одного пункта Положения о данном органе содержатся как учредительные, так и исполнительные полномочия – с одних и тех самых вопросов. В частности, согласно г.17 п. 4, Держкомлігосп *«устанавливает порядок выдачи, выдает удостоверение охотника, ежегодные контрольные карточки учета добытой дичи и фактов нарушения правил охоты»*. Так же, в пределах реализации регуляторной деятельности Держкомлігоспом был принят приказ « Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах Украины»¹. А рассмотрение дел о нарушении требований пожарной безопасности в лесах (как административный проступок) и наложение соответствующих взысканий – осуществляют уполномоченные представители территориальных структур Держкомлігоспу.

В контексте объединения нормативных функций из разрешительными, инспекционными, а также координации лесопользования – вызывает сомнения в целесообразности и оправданности установления приказами этого органа количественных показателей в сфере лесного хозяйства. В связи с важностью для Украины проблемы недостаточного заліснення ее территории – такой вопрос не может решаться в пределах исключительно Держкомлігоспу, который к тому же потенциально может быть заинтересованным в манипулировании показателями заліснення. Вместо потенциально необходимой нормативной регламентации этого вопроса Правительством, был принят Приказ Держкомлігоспу Украины « Об утверждении показателей региональных нормативов оптимальной лесистости территории Украины» от 29.12.2008 № 371.

Названные проблемы являются характерными и для территориальных структур Держкомлігоспу. Согласно Положению о них², областных управлениях лесного и охотничьего хозяйства разрабатывают и утверждают в установленном порядке нормативно-правовые акты по ведению лесного хозяйства (підп. 3 пункта 6 Положение) – и вместе с тем наделенные инспекционными полномочиями, закрепленными в пункте 5 Положение о них. Так, областные управления уполномоченные осуществлять государственный контроль за соблюдением нормативно-правовых актов

¹ Наказ Держкомлігоспу України «Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України» від 27 грудня 2004 року № 278.

² Наказ Держкомлігоспу України «Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства» від 4 липня 2007 року № 223.

(норм, правил) из ведения лесного хозяйства и технической документации по этим вопросам (підп. 3, 25) поднимать вопросы о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении лесного законодательства (підп. 25), составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях (підп. 5).

Конфликт между разрешительными и инспекционными функциями

Разрешительные функции Держкомлісгоспу в общем виде предусмотрено положениями Лесного кодекса и утвержденным Правительством положением о Держкомлісгосп. Так, согласно підп. 11 пункта 1 статье 28 Лесного кодекса и підп. 7, 8 пункта 4 Положение Держкомлісгосп уполномочен выдавать лицензии, а также специальные разрешения, в частности, на использование лесных ресурсов. Кроме того, территориальные органы Держкомлісгоспу осуществляют согласование (разрешение относительно) деятельности, которая влияет или может влиять на состояние и воспроизведение лесов предприятиями, учреждения, организациями и гражданами (ст. 87 ЛК).

Лесопользование. Согласно положениям части 4 статье 18 Лесного кодекса долгосрочное временное пользование лесами государственной и коммунальной собственности становится возможным в случае его согласования (получение разрешения) с постоянными пользователями лесами (государственными предприятиями) и территориальными органами Держкомлісгоспу. В свою очередь долгосрочное временное пользование лесами частной собственности – требует регистрации соответствующего договора в территориальных органах Держкомлісгоспу. Краткосрочное временное пользование лесами (для заготовки второстепенных лесных материалов, побочных лесных користувань и т.п.) осуществляется на основании специального разрешения, которое выдается владельцем лесов, постоянным лесопользователем (государственным предприятием).

Итак, областные управления лесного хозяйства, а также предприятия-постоянные лесопользователи являются наделенными широким спектром разрешительных полномочий. За несоблюдения условий разрешений предусмотренная ответственность на основании статьи 49 Кодекса об административных правонарушениях «Нарушение права государственной собственности на леса» в виде самовольной переуступки права лесопользования, а также заключение других соглашений, которые в прямой или скрытой форме нарушают право государственной собственности на леса. От лица органов лесного хозяйства рассматривать дела об этом правонарушение и накладывать взыскание имеют право: руководство и специалисты Держкомлісгоспу, а также руководители и персонал (главные лесничие, начальники, старшие инженеры и инженеры отделов охраны и защиты леса) его территориальных органов (облуправлений лесного хозяйства) и гослесхозов, інших государственных лесохозяйственных предприятий и организаций (статья 241 Кодекса об административных правонарушениях).

Специальное использование лесных ресурсов (статья 67 Лесного кодекса) осуществляется на предоставленном земельном участке лесного фонда за специальным разрешением – лесорубным билетом (ордером) или лесным билетом.

Специальное разрешение на отдельные виды такого использования выдается территориальными структурами Держкомлісгоспу, или же владельцами лесов или постоянными лесопользователями – лесохозяйственными предприятиями (части 2, 3, 5 статье 69 Лесного кодекса). Лесорубные билеты (ордера) на рубки главного пользования и заготовку живицы выдают территориальные органы Держкомлісгоспу, а лесорубные билеты (ордера) на другие рубки выдают лесохозяйственные предприятия – за согласования с другими органами и их решением (пункт 1.7 Инструкции)³. Самая по себе специальное разрешение – лесорубный билет (ордер) или лесной билет – выдается безвозмездно (часть 1 статье 69 Лесного кодекса), в то время как специальное использование лесных ресурсов и пользование земельными участками лесного фонда – есть платным (пункт 5 Порядка взыскания сбора...)⁴. При этом контроль за соблюдением природоохранного законодательства, объемами использования лесных ресурсов и пользование земельными участками лесного фонда, а также правильностью вычисления суммы сбора – осуществляется органами лесного хозяйства и охраны окружающей природной среды (пункт 7.1 Инструкции). Осуществление лесных користувань не в соответствии с целью или требованиями, предусмотренными в лесорубном билете (ордере) или лесному билету является административным правонарушением (статья 67 Кодекса об административных правонарушениях). Эти дела рассматривают органы лесного хозяйства.

Эффективность проверок физических и юридических лиц, которым предоставлено указанные выше разрешения в сфере лесного хозяйства, может оставаться на низком уровне. Поскольку выявление несоответствий закона должны одновременно означать признание органами лесного хозяйства собственных нарушений (недосмотрел) при выдачи соответствующих разрешительных документов.

Конфликт между лесоохранительной и лісокористувальною функцією

Для компетенции Держкомлісгоспу и его территориальных органов есть характерным объединение охранительных полномочий в сфере лесного хозяйства – с компетенцией относительно хозяйственного использования лесов и лесных ресурсов. Так, нормы Лесного кодекса и Положения о Держкомлісгосп содержат развернутый перечень политико-нормотворческих, властно-управленческих, контрольно-надзорных и разрешительных функций в сфере охраны, защиты, рациональной использования лесных ресурсов, воспроизведение лесов. Держкомлісгосп уполномочен подавать предложения вышестоящим органам по вопросам надлежащего ведения, охраны лесного хозяйства (в частности, охраны, защиты, рациональной использования и воспроизведения лесных ресурсов), утверждать нормативы и лимиты использования лесных ресурсов, но и также осуществлять нормотворчість по вопросам охраны лесов. К тому же создано специальный правоохранительный орган – государственную лесную охрану с разветвленной структурой и служащими в составе постоянных

³ Наказ Держкомлісгоспу України, Мінфіну України «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду від 15 жовтня 1999 року, № 91/241/129/236/565.

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 6 липня 1998 року № 1012.

лесопользователей, наделенными исключительно широкими полномочиями: правом аннулировать лицензии, притягивать к ответственности виновных, прекращать работу всех предприятий⁵.

Это потенциально создает условия для действенного контроля за использованием лесов и лесных ресурсов, своевременной разработкой эффективных охранительных механизмов согласно сменным обстоятельствам и основным тенденциям в сфере лесного хозяйства.

Однако надлежащую реализацию указанных природоохранных функций в значительной мере ставит под сомнение наличие в ведении Держкомлісгоспу большого количества субъектов хозяйствования, уполномоченных осуществлять использование леса и лесных ресурсов, а следовательно – необходимость осуществлять руководство их деятельностью и определять оптимальный режим пользования лесами и их ресурсами с учетом охранительных мер.

В Российской Федерации для решения этой проблемы Федеральное агентство лесного хозяйства подчинили Министерству сельского хозяйства, которое должно четко определить направление деятельности этого органа на использование лесных ресурсов. А за охрану лесов в этом случае должны отвечать органы Министерства природных ресурсов.

По состоянию на 2006 год в подчинении Держкомлісгоспу находилось свыше 400 предприятий, учреждений, организаций с широким колом хозяйственных функций⁶. Вместе с тем такое подчинение не урегулировано надлежащим образом на нормативном уровне. Ни положение Лесного кодекса, ни Положение о Держкомлісгосп не содержат четкого определения и юридической регламентации правоотношения из лесопользования, которые возникают между Держкомлісгоспом как субъектом публичного права с властными полномочиями и субъектами хозяйствования как участниками, прежде всего, частным образом- правовых отношений. Так, статья 28 Лесного кодекса содержит лишь абстрактные нормы, по которым Держкомлісгосп «осуществляет государственное управление, координацию выполнения мер в области ведения лесного хозяйства (пункт 1), «организовывает ведение лесного хозяйства и рациональное использование лесных ресурсов» (пункт 7).

Вопросом хозяйствующих субъектов в ведении Держкомлісгоспу посвящен ряд норм в указанных выше нормативно-правовых актах, однако эти положения не определяют надлежащим образом порядок использования лесов и их ресурсов предприятиями. Они также не дают надлежащего представления о полноте компетенции Держкомлісгоспу как лесопользователя, которая фактически есть довольно широкой. Согласно Положению Держкомлісгосп (пункт 4) выполняет такие функции:

Относительно надлежащего функционирования субъектов хозяйствования

- организует рациональное использование лесных ресурсов, охрану и использование территорий и объектов природно-заповедного фонда, ведение лесного и охотничьего хозяйства субъектами хозяйствования в сфере управления (підп.12);

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну лісову охорону» від 16.09.2009 № 976

⁶ Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 3 жовтня 2006 року // <http://www.rada.gov.ua/zakon/sk15/2session/STENOGR/DOC/12.doc>

- анализирует экономическое положение субъектов хозяйствования в сфере управления, осуществляет другие меры нацелены на повышение эффективности их деятельности (підп.12);

- осуществляет меры, направленные на усовершенствование внешнеэкономической деятельности, защита интересов этих субъектов хозяйствования на внешнем рынке, предложения относительно условий налогообложения и кредитование, особенностей приватизации таких предприятий, учреждений и организаций (підп.13);

- принимает решение об образовании, реорганизации и ликвидации субъектов хозяйствования в сфере управления; утверждает уставы (положение) предприятий, учреждений и организаций, в сфере управления, и осуществляет контроль за них соблюдением (підп. 23).

Лесоохранительные – относительно порядка функционирования субъектов хозяйствования независимо от них форм собственности

- осуществляет контроль за ведением лесного хозяйства (підп. 15);

- предложения относительно ограничения или временного прекращения деятельности хозяйствующих субъектов в случае нарушения ими природоохранного и лесного законодательства (підп. 31);

- проверяет соблюдение требований законодательства в сфере лесного хозяйства (підп. 5).

Итак, имеющиеся в Лесном кодексе и Положении о Держкомлісгосп функции относительно государственных субъектов хозяйствования направленные на регламентирование экономических и внутренне- организационных аспектов их работы, лишь попутно задевают проблемы лесопользования (отдельные положения підп. 12 пункта 4). Отсутствие таких предписаний есть особенно приметно на фоне интенсивной практической деятельности подчиненных Держкомлісгоспу предприятий относительно использования леса и его ресурсов на переданных им в постоянное пользование участках лесного фонда. Бросается в глаза необходимость более четкого нормативного и институционального размежевания природоохранной деятельности и деятельности из лесопользования, - путем внесения соответствующих изменений в законодательство, которое регламентирует деятельность Держкомлісгоспу, или же даже путем изъятия природоохранных или хозяйственно-управленческих полномочий (и, итак, преобразование охранительный орган или орган управления субъектами хозяйствования).

Негативным явлением является наличие природоохранных функций у должностных лиц Держлісохорони, которые согласно пункту 5 Положение являются должностными лицами государственных лесохозяйственных предприятий. *То есть, они потенциально могут стать заинтересованными не только в интенсификации хозяйственной деятельности «своих» предприятий, но и в прекращении вообще правомерной деятельности конкурентов путем давки на них с использованием именно «природоохранных» функций.*

Вообще можно утверждать несовместимость лесоохранительных полномочий не только с хозяйственными полномочиями относительно использования лесов и их ресурсов, но и даже с

функциями, которые определяют порядок и объемы лесопользования для всех без исключения субъектов хозяйствования (а именно, пункты 7, 8 Положение и статья 71 Лесного кодекса относительно лицензионной деятельности и определения расчетной лесосеки, установление показателей оптимальной лесистости территории Украины)⁷ . *Ведь в случае внутриведомственного осуществления данных функций в пределах одного органа существует угроза единоличного и субъективистского согласования служащим показателей лесопользования с охранительными требованиями.* Все это будет осуществлено без представления аргументации служащими разных органов (что не подчиненные друг другу), и без необходимого в таких случаях открытого обсуждения.

В основном потенциальным источником конфликта интересов есть предусмотренные положениями статьи 67 Лесного кодекса разрешительные функции территориальных органов Держкомлігоспу относительно специального использования лесных ресурсов. Как природоохранная структура, Держкомлігосп и его территориальные структуры должны будут согласовывать предоставления разрешений постоянными пользователями («своими» государственными предприятиями) на краткосрочное временное пользование лесами частных лиц (часть 6 статье 18 Лесного кодекса) – при том, что ныне такое разрешение закономерно есть ненужному. Вместе с тем сохраненными должны быть наглядово-разрешительные функции территориальных органов Госкомзема относительно предоставления лесов органов исполнительной власти и коммунальной собственности в долгосрочное временное пользование (части 4 и 5 статье 18 Лесного кодекса), поскольку в данном случае Держкомлігосп и его предприятий не имеют собственного интереса и выполняют сугубо природоохранную функцию.

Конфликт между административными и хозяйственными функциями

Согласно положениям Конституции Украины, в Лесном кодексе установлено, что право собственности реализует Украинский народ. Абстрактно определенное в Кодексе вопроса собственности на леса конкретизированы в следующих его положениях, по которым леса могут находиться в государственной, коммунальной и частной собственности (часть 3 статье 7). При этом право государственной собственности на леса приобретается и реализуется государством в лице правительства и местных органов исполнительной власти (часть 3 статье 7). Право коммунальной собственности на леса реализуется территориальными общинами непосредственно или через образованные ими органы местного самоуправления (часть 3 статье 9). А субъектами права частной собственности на леса есть граждане и юридические лица Украины (часть 2 статье 10). Разными субъектами, в частности, предприятиями всех форм собственности – может быть реализовано право пользования лесами, которое осуществляется в порядке постоянного и временного пользования (статья 16). При этом постоянное пользование лисы на землях государственной и коммунальной собственности для ведения лесного хозяйства без установления срока – предоставляются исключительно

⁷ Наказ Держкомлігоспу України «Про затвердження показників регіональних нормативів оптимальної лісистості території України» від 29 грудня 2008 року № 371.

государственным и коммунальным лесохозяйственным предприятиям (статьи 17, 18). В свою очередь такой порядок пользования лесами противоречит конституционно закрепленному принципу равноправия субъектов хозяйствования независимо от форм собственности.

Пример Канады удостоверяет возможность предоставления в пользование всех лесов в пользование, в том числе долгосрочное, частным субъектам на основании лісофермерських или лесохозяйственных лицензий. При этом частица федеральных и провинциальных лесов в Канаде составляет близко 93 % от общей площади⁸.

Указанные предприятия *не являются самостоятельными* в осуществлении хозяйственной деятельности. Так, на сегодня фактически имеет место установления Держкомлісгоспом правил игры для предприятий в сфере своего управления. В частности, приказом Держкомлісгоспу установлен аукционный порядок реализации всего необработанного дерева, заготовленного предприятиями – постоянными пользователями лесных ресурсов. Не проданная на товарных биржах необработанное дерево реализуется постоянными лесопользователями по прямым договорам по ценам, не низшими от тех, что сложились на последнем аукционе. Данное правило предусматривает ряд исключений:

- относительно дров топливных и деревья для развития материально-технической базы постоянных лесопользователей согласно сметам;
- деревья, использование которой предусмотрено коллективными договорами;
- деревья для индивидуального ремонта и строительства согласно представленным заявлениям;
- деревья для обеспечения нужд социальной сферы;
- деревья для обеспечения нужд производственных деревообрабатывающих подразделов постоянных лесопользователей⁹.

Установление такого большого количества исключений может содействовать злоупотреблениям в сфере продажи необработанного дерева. В этом случае будет существовать соблазн не выставлять продукцию на аукцион, а неправомерно договориться о ее продаже в упрощенном порядке.

Кроме того, государственные предприятия в сфере контроля Держкомлісгоспу не являются традиционными субъектами хозяйствования прежде всего из обзора наличие у них персонала административных властных полномочий. Согласно статье 241 Кодекса об административных правонарушениях, руководители, главные лесничие, старшие инженеры и инженеры по охране и защите леса гослесхозов, інших государственных лесохозяйственных предприятий, лесничие этих предприятий наделенные полномочиями рассматривать справа и подвергать взысканию лица, которые совершили правонарушение в сфере лесного хозяйства – на уровне со структурами самого Держкомлісгоспу. Контроль за деятельностью лесных пожарных станций, созданных в частности для

⁸ The State of Canada's Forests. Annual Report 2009. – Ottawa: Natural Resources Canada, Canadian Forest Service, Headquarters, 2009. – 55 p. // <http://canadaforests.nrcan.gc.ca/rpt>.

⁹ Наказ Держкомлісгоспу України «Щодо вдосконалення механізмів продажу необробленої деревини» від 19 лютого 2007 року № 42.

осуществления контроля за соблюдением правил пожарной безопасности – рядом со специалистами облуправлений лесного хозяйства осуществляют руководители и уполномоченные служебные лица постоянных лесопользователей, на которых они созданы¹⁰. В любом случае неоправданным есть объединения хозяйственной деятельности с властными административными полномочиями (инспекционными) в пределах единой структуры.

Поэтому, независимо от решения относительно разгосударствления лесного хозяйствования или же сохранение существующего доминирования государственных и коммунальных предприятий, указанные предприятия должны быть лишены властных функций – что могут выполняться с включением соответствующих лиц и подразделов этих предприятий (лісників) к единой структуре Держкомлісгоспу.

Более того, в составе предприятий, учреждений и организаций, которые принадлежат к сферы управления Держкомлісгоспу (как и в составе самого Держкомлісгоспу и его территориальных органов) – действует Держлісоохорона, что имеет статус правоохранительного органа. К должностным лицам Держлісоохорони на уровне с должностными лицами Держкомлісгоспу и его территориальных структур принадлежат должностные лица предприятий, учреждений и организаций, которые принадлежат к сферы управления Держкомлісгоспу. Указанные должностные лица Держлісоохорони имеют беспрецедентно широкие контрольные функции: обследование лесов, проверка у граждан и юридических лиц наличия разрешений и других документов на использование лесных ресурсов и пользования лесами и соблюдение лесопользователями требований нормативно-правовых актов и нормативных документов по вопросам ведения лесного хозяйства). Служащие Держлісоохорони, которые могут принадлежать и к государственным предприятиям, могут беспрепятственно обследовать леса, которые находятся в собственности или пользовании граждан и юридических лиц. В данном контексте обращает на себя внимание широкий спектр полномочий, которые могут быть использованы служащими данного правоохранительного органа:

- вызвать граждан, в том числе должностных лиц, для получения от них устных или письменных объяснений в связи с нарушением ими лесного законодательства;
- беспрепятственно посещать территорию и помещение юридических лиц, которые ведут деятельность, связанную с добытием, хранением или переработкам дерева и других продуктов леса, с целью осуществления надзора за законностью их использование;
- определять за утвержденными таксами и методиками размер убытков, причиненных лесному хозяйству, и вреда, причиненного леса;
- анулювати разрешения или другие документы на право использования лесных ресурсов в случае нарушения лесного законодательства;
- принимать решение об ограничении или запрете хозяйственной и другой деятельности;

¹⁰ Наказ Держкомлісгоспу України «Про затвердження Положення про лісові пожежні станції» від 28 грудня 2005 № 526.

- составлять протоколы и рассматривать согласно законодательству дела об административных правонарушениях, правонарушениях в сфере охраны, защиты, использование и воспроизведение лесов.

Значит, что в сфере лесного хозяйства деятельность всех субъектов хозяйствования частной собственности есть контролируемой служащими Держлісоохорони как органа, к которому входят служащие других – государственных - предприятий. Кроме потенциальных угроз свободе предпринимательства (возможность государственных предприятий прекращать деятельность конкурентов) есть и угроза коррупционных рисков при наличии у служащих Держлісоохорони – полномочий прекращать деятельность предприятий и аннулировать разрешения¹¹.

Для большей иллюстрации компетенции Держкомлісгоспу можно определить полный перечень полномочий, которые включают в себя потенциальные конфликты интересов:

Политически-нормотворческие полномочия:

- разработка норм, правил и других нормативные документов в сфере охраны, защиты, рациональной использования лесных ресурсов и воспроизведения лесов – в частности, выдавать нормативно-правовых актов (приказов);

- осуществление адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, інших мероприятий по интеграции Украины к Европейскому Союзу;

- организация рационального использования лесных ресурсов, охраны и использование территорий и объектов природно-заповедного фонда, ведение лесного и охотничьего хозяйства предприятиями, учреждениями и организациями, которые принадлежат к сферы управления, анализ их экономического положения, осуществление других меры, направленных на повышение эффективности их деятельности;

- установление порядка выдачи удостоверений охотника, ежегодных контрольных карточек учета добытой дичи и фактов нарушения правил охоты, а также – паспортов на собак охотничьих пород, інших ловчих зверей и птиц.

- установление сроков и порядка проведения охоты, сезонных сроков начала и окончание заготовки второстепенных лесных материалов и осуществление побочных лесных користувань

Исполнительно-управленческие полномочия:

- обеспечение проведения единой научно-технической политики, реализации социальной политики в сфере лесного и охотничьего хозяйства, кадровой политики;

- организация ведения лесоустройства, учета лесов, государственного лесного кадастра и проведения мониторинга лесов, а также организация работы по упорядочению охотничьих угодий, проведение мониторинга и ведение государственного кадастра охотничьих животных, которые находятся на территории Украины;

¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну лісову охорону» від 16 вересня 2009 року № 976.

- доведение утвержденных лимитов, норм использования охотничьих животных к сведению пользователей охотничьих угодий;

- обеспечение функционирования государственной лесной охраны, координация деятельности лесной охраны всех постоянных лесопользователей и владельцев лесов, участие в обеспечении реализации государственной политики в сфере пожарной безопасности и охраны работы, определение стратегии и обеспечение осуществления наземно-авиационной охраны лесов от пожаров, защиты от вредителей и болезней

Инспекционные полномочия и применения санкций:

- рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятии в пределах своих полномочий соответствующих решений;

- осуществление государственного контроля за соблюдением норм, правил и других нормативно-правовых актов по вопросам ведения лесного и охотничьего хозяйства, охота, а также надзор за применением пестицидов и агрохимикатов в лесном хозяйстве и лесах;

- осуществление контроля за ведением лесного и охотничьего хозяйства, в том числе в условиях радиоактивного загрязнения, на всех предприятиях независимо от формы собственности – проверка на предприятиях, в учреждениях и организациях соблюдения требований законодательства в сфере лесного и охотничьего хозяйства;

- внесение предложений относительно ограничения или временного прекращения деятельности предприятий, учреждений и организаций независимо от них подчинение и формы собственности в случае нарушения ими природоохранного и лесного законодательства

Разрешительные полномочия (предоставления административных услуг):

- издание лицензий, а также специальных разрешений, в частности, на использование лесных ресурсов;

- издание удостоверений охотника, ежегодных контрольных карточек учета добытой дичи и фактов нарушения правил охоты, а также паспортов на собак охотничьих пород, інших ловчих зверей и птиц;

- издание разрешений на использование охотничьих животных, которые находятся в государственной собственности

Хозяйственные:

- представление на рассмотрение Мінприроди предложения относительно определения расчетной лесосеки;

- реализация государственной политики относительно обеспечения потребителей деревом, изделиями из нее и другой продукцией лесного и охотничьего хозяйства, проведение вместе с субъектами хозяйствования постоянного мониторинга внутреннего и внешнего рынка продукции лесного и охотничьего хозяйства и т.п.;

- принятие решений об образовании, реорганизации и ликвидации государственных предприятий, учреждений и организаций в сферы управления;
- отбор и расстановка руководителей предприятий, учреждений, организаций, которые принадлежат к сферы управления.

1.2. Недостаток прозрачности в деятельности Государственного комитета лесного хозяйства

Существенный коррупционный риск при предоставлении административных услуг в сфере лесного хозяйства представляет *отсутствие или же неполнота или неактуальность информации*. А это является первым фактором злоупотреблений и манипуляций со стороны недобросовестных работников.

Показательным есть информационное наполнение официального веб-сайта Государственного комитета лесного хозяйства Украины относительно лесохозяйственных административных услуг. В частности, на сегодняшний день в отдельной его закладке «Разрешительная деятельность» (рубрика), где должна была бы содержаться информация двух направлений: «нормативно-правовые акты» и «образцы документов», никакой информации не приведено. Вместо того вышеуказанная рубрика лишь содержит извлечение из Лесного кодекса Украины, статью 69 «Специальное разрешение на использование лесных ресурсов».

Образцовым примером вичерпності і полноты информации относительно административных услуг в сфере лесного хозяйства есть официальный веб-сайт Луганского областного управления лесного и охотничьего хозяйства, который кроме общих сведений относительно его местонахождения, контактных телефонов и электронного адреса, в том числе его руководителя, а также перечня всех подчиненных ему государственных лесохозяйственных предприятий содержит:

- во-первых, исчерпывающий перечень документов разрешительного характера, которые выдаются вышеуказанным административным органом, а также подчиненными ему государственными лесохозяйственными предприятиями;
- во-вторых, содержит информацию относительно нормативно-правовой базы (статей актов), на основании которых осуществляется предоставления данной административной услуги;
- в-третьих, перечень необходимых документов, информацию относительно количества вовлеченных к предоставлению административной услуги инстанций и их названия, сроки получения конечного результата в деле и срок действия предоставленного индивидуального административного акта;
- в-четвертых, фамилии, имена и по-отцовские лица, ответственных за них предоставление, и их контактные телефоны¹².

¹² Інформація про документи дозвільного характеру, які видаються Луганським обласним управлінням лісового та мисливського господарства // http://www.loga.gov.ua/netcat_files/939/630/h_2e7176292f9f6aa9feb4b9b108a10f98

Большинство же официальных веб-сайтов областных управлений лесного и охотничьего хозяйства вообще **не содержат конкретизированной информации относительно порядка предоставления административных услуг**. Примером отсутствия таких сведений есть веб-сайт Харьковского областного управления охотничьего и лесного хозяйства, который содержит лишь информацию относительно местоположения, контактных телефонов, электронной почты и перечня подчиненных управлению государственных лесохозяйственных предприятий¹³.

Не содействует прозрачности и низкий уровень или же абсолютное **отсутствие процедуры привлечения общественности к принятию важных решений** относительно выделения и предоставления в пользование земельных лесных участков (часть 3 статье 17, части 3 и 5 статье 18 Лесного кодекса), утверждение расчетной лесосеки (часть 4 статье 43 Лесного кодекса), строительства опасных объектов (статья 60 Лесного кодекса) и т.п.

1.3. Проблемный статус персонала и слабость внутреннего контроля

К структуры Держкомлігоспу входят его территориальные органы (Республиканский комитет АР Крым с лесного и охотничьего хозяйства и областные управления лесного хозяйства в 24 областях Украины). Их работники являются государственными служащими, на которых распространяется действие действующего законодательства Украины в сфере борьбы с коррупцией. Вместе с тем, к системы Держкомлігоспу входят лесохозяйственные предприятий, работники которых не являются государственными служащими (и не отнесенные соответствующих категорий государственных служащих). Соответственно на последних **не распространяется законодательство по борьбе с коррупцией**. В этом заложено один из системных коррупционных рисков в сфере лесного хозяйства.

Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины « Об утверждении предельной численности работников аппарата центральных органов исполнительной власти и подчиненных им территориальных органов и других государственных органов» от 13 мая 2009 года № 464 предельная численность работников аппарата Государственного комитета лесного хозяйства (106 лиц) и его территориальных органов (798) есть ограниченной. На сегодня же средняя учетная численность штатных работников в системе Держкомлігоспу составляет близко 80 тыс. лиц¹⁴.

При этом сегодня исключительно на государственных служащих распространяется действие Закона Украины « О борьбе с коррупцией», ведь за коррупционные действия и другие правонарушения, связанные с коррупцией, на основании вышеуказанного закона несут административную ответственность государственные служащие как одна из категорий лиц, уполномоченных на выполнение функций государства (статьи 2, 3). **Также на работников лесохозяйственных предприятий не распространяются специальные ограничения относительно государственных служащих и других лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, которые**

¹³ Харківського обласного управління мисливського та лісового господарства // <http://www.houlg.org.ua/index.html>

¹⁴ Кадрове забезпечення // http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=36100&cat_id=36099

направлены на предупреждения коррупции. Кстати, действующее законодательство предусматривает пять таких ограничений, а для государственных служащих, которые являются должностными лицами, четыре дополнительных ограничения (статья 5).

Закон Украины « О борьбе с коррупцией» будет действовать лишь до 1 января 2010 года. Он утратит силу в связи с принятием 11 июня 2009 года и введением в действие пакета антикоррупционных законов:

- Закона « О принципах предотвращения и противодействия коррупции»;
- Закона « О внесении изменений в некоторые законодательных актов относительно ответственности за коррупционные правонарушения»;
- Закона « Об ответственности юридических лиц за совершения коррупционных правонарушений».

При этом, ими будут введенные новые правила у предотвращения и противодействие коррупции, которые отвечают международным стандартам (в частности, это расширения перечня субъектов коррупции, установление антикоррупционных ограничений на государственной службе, внедрение проверки при вступлении на государственную службу, внедрение запрета на получение подарков, связанных со службой, предусмотрение декларирования имущественного состояния служащих и близких родственников, внедрение антикоррупционной экспертизы¹⁵ и т.п.).

Закон « О принципах предотвращения и противодействия коррупции» может распространяться на работников лесохозяйственных предприятий (худо-бедно ли их отдельные категории), хотя это предположение есть не бесспорным.

В частности, этот Закон будет распространяться на:

- « должностных лиц юридических лиц публичного права, которые ... получают заработную плату за счет государственного или местного бюджета» (підп. «а», пункта 2 статье 2);
- «лица, которые не являются государственными служащими, должностными лицами местного самоуправления, но предоставляют публичные услуги (аудиторы, нотариусы, эксперты, оценщики, арбитражные управляющие, независимые посредники или члены трудового арбитража во время рассмотрения коллективных трудовых споров, третейские судьи, а также в установленных законом случаях другие лица» (підп. «г» пункта 2 статье 2).

Итак, **целесообразно четче распространить антикоррупционное законодательство на работников лесной сферы**, если они предоставляют административные услуги или имеют полномочие относительно привлечения к административной ответственности.

¹⁵ Постановою Уряду «Питання реалізації державної антикорупційної політики» від 16 вересня 2009 року № 1057 затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. Передбачено, що експертизу здійснюватиме Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики та його апарат - фахівці, «які всебічно і з усіх аспектів здійснюватимуть оцінку актів і наслідки його запровадження» і матимуть статус державних службовців. А висновки експертизи будуть опубліковуватися на сайті Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.

При этом необходимо учитывать то, что некоторые административные услуги предоставляются не Держкомлісгоспом и его территориальными органами, а именно постоянными лесопользователями (к которым согласно статье 17 Лесного кодекса относятся специализированные государственные лесохозяйственные предприятия, другие государственные предприятия, учреждения и организации, в которых создано специализированные лесохозяйственные подразделения). К таким услугам, в частности, относится выдача специального разрешения на специальное использование лесных ресурсов, кроме заготовки дерева в порядке рубок главного пользования, которая осуществляется владельцами лесов или постоянными лесопользователями (статья 69 Лесного кодекса).

Возможный коррупционный риск представляет **недостаточность работников на лесохозяйственных предприятиях**. Например, за период 2005-2009 года в Сколівському районе происходило значительное сокращение работников в государственных лесных хозяйствах. Так, с 419 работающих в 2005 году в ДП «Сколівське лесное хозяйство», в 2009 году осталось лишь 190, в НПП «Сколівські Бескеди» с 219 лиц зараз работают лишь 15, в ДП ЛГП Славський «Галсільпіс» соответственно 141 и 72, в Сколівському военном лесхозе – 174 и 67¹⁶.

Одним из самых больших коррупционных рисков есть **непрозрачный механизм и низкий размер оплаты труда публичных служащих в сфере лесного хозяйства**. Например, согласно Приказу Держкомлісгоспу « Об условиях оплаты труда работников Украинской государственной лісонасінневої инспекции Держкомлісгоспу Украины» от 7 сентября 2005 года № 412 должностные оклады, которые действовали в ноябре 2008 года, устанавливаются с 1 декабря 2008 года для работников, в которых должностные оклады меньше, чем размер минимальной заработной платы, должностные оклады (тарифные ставки) в штатных росписях устанавливаются на уровне минимальной заработной платы. Для других же работников должностные оклады не меняются. Итак, еще к вышеуказанной дате размер должностного оклада работников в сфере лесного хозяйства представлял даже меньше, чем размер минимальной заработной платы.

К тому же, уровень оплаты труда работников государственных лесохозяйственных предприятий также есть слишком низким¹⁷, не учитывая уже на то, что выплата заработной платы и обеспечения социальных гарантий осуществляется несвоевременно. В частности, по предыдущим результатам плановой ревизии финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, которые входят в сферы управления Держкомлісгоспу, во всех регионах страны за период с 1 июля 2007 года до 31 декабря 2008 года на заседании коллегии Держкомлісгоспу рассмотрены вопросы относительно погашения просроченной задолженности из оплаты труда на предприятиях области¹⁸.

¹⁶ У Сколівському районі державні лісові господарства витісняють приватні фірми // <http://www.lesovod.org.ua/node/4735>

¹⁷ Наприклад, з жовтня 2009 року у Сокирянському держлісгоспі планувалося підвищити заробітну плату до 680 грн.: Новосілля в Шишківцях // <http://www.cvoulg.cv.ukrtel.net/Nevs/nevs.028.html>.

¹⁸ Попередні результати перевірки Головки КПУ діяльності підприємств галузі розглянуті на засіданні колегії Держкомлісгоспу // http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article;jsessionid=B439E48D5F6912970A38E8A99D3997BB?art_id=64524&cat_id=32888&mustWords=%EB%B3%F1%B3%E2%ED%E8%EA%E0%EC&searchPublishing=1

Непрозрачный механизм оплаты труда состоит в сложной системе оплаты труда, который составляется с ряды составляющих. В частности, согласно статье 33 Закона « О государственной службе» заработная плата государственных служащих составляется из должностных окладов, премий, доплаты за ранги, надбавки за выслугу лет на государственной службе и других надбавок. Согласно Приказу Держкомлісгоспу « Об условиях оплаты труда работников Украинской государственной лісонасінневої инспекции Держкомлісгоспу Украины» от 7 сентября 2005 года № 412 лишь доплаты и надбавки работникам вышеуказанной инспекции могут устанавливаться в размере до 50%. И это не учитывая возможных размеров их премий.

Руководителям вышеупомянутой организации предоставлено право в пределах фонда заработной платы устанавливать надбавки в размере до 50 % должностного оклада за высокие достижения в работе, за выполнения особенно важной работы, за сложность, напряженность в работе. Тем же Приказом предполагается установления доплат в размере до 50 % должностного оклада за выполнения обязанностей временно отсутствующих работников, за совмещения профессий, за расширения зоны обслуживания или увеличение объема выполняемых работ.

Таким образом, не обеспечивается стабильность заработной платы государственного служащего.

Те же самые проблемы имеющийся и при определении материальной помощи работникам Украинской государственной лісонасінневої инспекции Держкомлісгоспу Украины, которая определяется в сумме не большей, чем один должностной оклад на год¹⁹.

Субъективизм руководителя органа, где работает публичный служащий, служит причиной влияния на его решение, действия или бездеятельность. При чему, это субъективизм определяется не только при определении размера заработной платы работника, а и при принятии его на службу и продвижении по службе. Соответственно необходимой есть ликвидация зависимости работника от руководителя, в частности, путем увеличения частицы должностного оклада в общем размере заработной платы государственного служащего.

Также фактором, который порождает коррупционный риск есть слабость института публичной службы.

Кроме того, отдельный риск представляет недостаточная урегулированность правового статуса лесничего.

Согласно Постановлению Правительства « Об утверждении Положения о государственной лесной охране» от 16 сентября 2009 года № 976 к должностным лицам государственной лесной охраны принадлежат главные лесничие, лесничие, помощники лесничих государственного лесохозяйственного предприятия. В Положении определяются права лесничего как должностного лица держлісохорони.

¹⁹ Наказ Держкомлісгоспу «Про умови оплати праці працівників Української державної лісонасінневої інспекції Держкомлісгоспу України» від 7 вересня 2005 року № 412.

Кроме того, в отдельных подзаконных нормативно-правовых актах предусмотрены разрозненные обязанности (главного) лесничего:

- в сфере пожаротушения (Приказ Держкомлісгоспу « Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах Украины» от 27 декабря 2004 года № 278);

- возглавлять комиссию заготовительной организации, которая проверяет посевные качества желудей дуба и горько каштану обычного (пункт 18 Приказа Мінлісгоспу от 22 июля 1996 года № 77);

- подавать в бухгалтерию отчеты об остатках незавершенного производства на конец месяца, на основе которого определяется плановая стоимость незавершенного производства (пункт 145 Приказа Мінлісгоспу от 17 июля 1996 года № 72);

- присматривать за отбором деревьев для санитарных рубок; присылать представление, на основе которого постоянными лесопользователями назначаются выборочные санитарные рубки; обследовать в составе комиссии насаждений, которые нуждаются в сплошной санитарной рубке (пункты 8, 11 и 27 Постановления Правительства « Об утверждении Санитарных правил в лесах Украины» от 27 июля 1995 года № 555).

Также лесничему подчиняется начальник (руководитель) лесной пожарной станции в случае его создания в лесничестве (пункт 5.1 Приказа « Об утверждении Положения о лесу пожарные станции» Держкомлісгоспу от 28 декабря 2005 года № 526).

И лишь в Приказе Мінлісгоспу « Об утверждении Инструкции по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции (работ, услуг) на предприятиях лесного хозяйства Украины» от 17 июля 1996 года № 72 предусмотрено, что заработная плата лесников относится к прямым затратам на услуги государственной лесной охраны (пункт 144).

Дополнительным риском является высокая текучесть кадров, которые обусловлено низким уровнем заработной платы, а также высоким уровнем освобождений руководителем из субъективных мотивов. Такие недостатки законодательства даже вызывают протест среди работников лесной области. В частности, 9 июля 2007 года в Ужгороде близко 250 представителей лесной области собрались на дворе областного управления лесного хозяйства на акцию протеста. Таким способом они высказали свое несогласие с решением Держкомлісгоспу сместить из должности начальника управления²⁰. Также громким событием в 2007 году стало освобождение от должности начальника Винницкого областного управления лесного хозяйства²¹.

Факторами, которые порождают коррупционный риск, также есть слабость внутреннего административного контроля (то есть, контроля за предприятиями, учреждениями и организациями, которые входят в структуры Держкомлісгоспу) **и неэффективность ответственности публичных служащих.**

²⁰ Приборкання непокірного? // <http://www.lesovod.org.ua/node/1517>

²¹ Війни лісників // <http://www.lesovod.org.ua/node/1508>

Слабость внутреннего административного контроля обусловлена определению внимания инспекторами (контрольно-ревизионными подразделениями) всех органов исполнительной власти Украины внимания лишь целевому использованию финансовых ресурсов. Хотя ими должны исследоваться и вопрос административного аудиту деятельности соответствующего лесохозяйственного органа, а также расследование выявленных коррупционных действий. С этой целью необходимо законодательно определить четкий и исчерпывающий перечень оснований и порядок проведения служебного расследования с обязательным обеспечением самостоятельности (независимости) таких подразделов при принятии решений.

Проблема внутреннего контроля состоит в отсутствии в Лесном кодексе надлежащих механизмов контроля за государственными лесохозяйственными предприятиями.

Большая частица публичных предприятий и публичных средств предопределяет необходимость наличия на каждом из них государственного инспектора. Независимость таких подразделов (инспекторов) должны обеспечиваться соответствующими правовыми средствами²².

Также проблемой является необходимость обеспечения контроля не только за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций, которые входят в сферы управления Держкомлісгоспу. При этом, нужно учитывать, что внутренний контроль есть лишь борьбой со следствиями²³. Также снижению уровня коррупции будет содействовать периодическое размещение информации относительно проведенных лесной инспекцией соответствующего областного управления лесного и охотничьего хозяйства проверок (их результатов, количества выявленных правонарушений и составленных протоколов об административных правонарушениях, суммах наложенных взысканий, количества затронутых уголовных дел и т.п.). В частности, положительным примером такого информационного обеспечения общественности есть официальный сайт Львовского областного управления лесного хозяйства²⁴. Его антиподом является официальный веб-сайт Ивано-Франковской областной государственной администрации, на котором представленные лишь положительные результаты таких проверок и не приведена никакая информация относительно содеянных правонарушений²⁵.

²² Про результати проведених ревізій фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Держкомлісгоспу України // <http://www.obladmin.poltava.ua/main/publication/content/1339.htm>

²³ Про результати проведених ревізій фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Держкомлісгоспу України // <http://www.obladmin.poltava.ua/main/publication/content/1339.htm>

²⁴ Підсумки роботи лісової інспекції у першому півріччі 2009 року // <http://www.lvivlis.utel.net.ua/>

²⁵ В ході роботи комісії було відзначено, що Верховинською районною державною адміністрацією вжито відповідних заходів для усунення виявлених недоліків, наведення порядку у веденні лісового господарства й утримання в належному стані території сіл Зеленської сільської ради району. Детальніше про це див.: Перевірка ведення лісового господарства у Верховинському районі // <http://www.gov.if.ua/modules.php?name=News&file=article&sid=9956>.

Но даже обнаруженные результаты проверок свидетельствуют, что их цель не достигается, то есть профилактика нарушений не обеспечивается.

Показательным в этом смысле есть ДП “Бережаниагроліс”. Как было установлено, на этом предприятии не обеспечивался надлежащий уровень охраны леса, а во многих случаях осуществлялись меры, которые приводили к уничтожению лесов. Так, в 2004 году выявленные незаконные рубки, которыми причинен вред лесному хозяйству на сумму 136 тыс. грн. В 2005 году незаконными рубками причинен вред на сумму 16 тыс. грн. (материалы направлены в Бережанский РВ УМВСУ). В 2007 году выявлено незаконные рубки, которыми причинен вред лесному хозяйству на сумму 446 тыс. гривен. В 2008 году незаконными рубками причинен вред на сумму 786 тыс. грн. (материалы переданы Тернопольской межрайонной природоохранной прокуратуре). Лишь в результате оперативной проверки, проведенной 25 сентября 2008 г. по доверенности Тернопольской межрайонной природоохранной прокуратуры, выявлена незаконная рубка 95 деревьев в лесных насаждениях ДП “Бережаниагроліс”, чем причинен вред лесному хозяйству на сумму 513 334 гривен²⁶.

Итак, не случайно случаи совершения правонарушений в сфере лесного хозяйства становятся все поширенішими. В частности, проверки инспекторами государственного управления экологии и природных ресурсов в Ровенской области соблюдения требований лесного законодательства удостоверяют, что с каждым годом все частішими становятся случаи самовольных рубок леса²⁷.

II. Проблемы процедур осуществления деятельности

2.1. Сложность процедур получения «разрешений» в лесной сфере

Во-первых, основной причиной, которая предопределяет сложность процедур предоставления административных услуг в сфере лесного хозяйства, есть обязательное **привлечение к предоставлению административной услуги значительного количества административных органов**, функцией которых являются предоставления промежуточных решений (выводов, согласований и т.п.). В частности, при решении вопросов о временном пользовании лесом (статья 18 Лесного кодекса), изменение целевого назначения земельных лесных участков (статья 57 Лесного кодекса), вырубывание деревьев и кустарников (статья 58 Лесного кодекса), переводение земельных лесных участков к нелесным землям (статья 59 Лесного кодекса), строительство вредных объектов (статья 61 Лесного кодекса), добыча полезных ископаемых (статья 62 Лесного кодекса).

Кроме того, коррупционный риск представляет также **несогласование законов и подзаконных нормативно-правовых актов** Кабинета Министров Украины и центральных органов исполнительной

²⁶ На Тернопільщині несанкціоновано вирубуються ліси колишніх агропідприємств // <http://www.lesovod.org.ua/node/2792>

²⁷ Рослинний світ // http://file.menr.gov.ua/publ/regobl02/dpsir/Rivnenska_2003/Roslyny.html

власти, **которые** **устанавливают** **разную** **количество** **процедурных** **действий**, а также предусматривают **разную** **количество** **промежуточных** **субъектов**, вовлеченных к предоставлению административных услуг. Например, в Лесном кодексе не предусмотрена необходимости прохождения этапа согласования территориальными органами Мінприроди в процедуре выдачи *лесного билета* при утверждении лимитов использования лесных ресурсов во время заготовки второстепенных лесных материалов и осуществлении побочных лесных користувань в пределах территорий и объектов природно-заповедного фонда (статьи 72, 73 Лесного кодекса). Хотя это установлено в Постановлении Правительства²⁸. Вместо того в общем Приказе центральных органов исполнительной власти предусмотрена выдача *лесорубного билета* на основании установленных лимитов в пределах территорий и объектов природно-заповедного фонда по согласованию с территориальными органами Мінприроди²⁹.

В действующем законодательстве Украины в сфере осуществления лесохозяйственной деятельности также имеются яркие примеры **несогласований** **лидирующих** **субъектов** предоставления отдельных административных услуг, предусмотренных **в Лесном кодексе, Постановлениях Правительства и Приказах центральных органов исполнительной власти**. В частности, это касается субъектов выдачи специальных разрешений на специальное использование лесных ресурсов. В Лесном кодексе и подзаконном акте Правительства предусмотрена выдача *лесорубного билета* территориальными органами Держкомлісгоспу, а *лесного билета* владельцами лесов или постоянными лесопользователями³⁰. При этом, подавляющее большинство лесов принадлежит на праве государственной собственности государству в лице Кабинета Министров Украины, Совета министров Автономной Республики Крым, местных государственных администраций. В Украине коммунальной собственности на леса, которые обусловлено фактическим не размежеванием в установленном законом порядке земель государственной и коммунальной собственности и учитывая упрочение ограниченных возможностей их обретение в частную собственность гражданами и юридическими лицами Украины (статьи 8, 11, 12 Лесного Кодекса). В противоположность этим положением, Приказом центральных органов исполнительной власти предусмотрена выдача *лесорубных билетов* на рубки лесохозяйственными предприятиями. А выдача *лесного билета* может осуществляться лесохозяйственными предприятиями по решению

²⁸ Пункт 9 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року № 761.

²⁹ Пункт 1.7 Наказу Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

³⁰ Стаття 69 Лісового кодексу; пункти 3 та 8 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року № 761.

соответствующих органов местного самоуправления (в пределах территорий и объектов природно-заповедного фонда – по согласованию с территориальными органами Мінприроди)³¹ .

Коррупционный риск представляет **отсутствие регулирования важных вопросов на уровне закону**. Например, на сегодняшний день перечни документов, нужных для получения разрешений на специальное использование лесных ресурсов, представленные подзаконными нормативно-правовыми актами, выданными Кабинетом Министров и Держкомлісгоспом. Например, перечень документов, необходимых для получения сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортные операции установлены в Постановлении Правительства³² , а в утвержденной Приказом Держкомлісгоспу Инструкции относительно порядка заполнения формы такого сертификату установлено еще два дополнительных документа для представления потребителем³³ .

Непосредственный коррупционный риск представляет то, что **предусмотренные перечни содержат разные документы, а также разную их количество**. При этом, **дополнительные обязанности для лиц-получателей услуг закрепляются в актах центральных органов исполнительной власти** (даже не на уровне Постановлений Кабинета Министров Украины).

Например, в вышеуказанном Приказе предусмотрена необходимость представления лицами для получения сертификату о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций двух дополнительных документов (не установленных во Временном порядке):

- спецификации накладной (форма ЛГ25), которая обязательно прикладывается к товаротранспортной накладной;
- счета фактуры (инвойса) на партию лісопродукції, что экспортируется³⁴ .

Вместо того в новом Стандарте административной услуги по выдаче сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций предполагается представления лицами для получения вышеуказанного индивидуального административного акта также и других документов, которые могут подтвердить законность происхождения лісопродукції согласно Постановлению Кабинета Министров Украины от 21 декабря

³¹ Пункт 1.7 Наказу Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

³² Пункт 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій» від 21 грудня 2005 року № 1260.

³³ Пункти 2.5 та 2.6 Наказу Держкомлісгоспу «Про затвердження форми Сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій та Інструкції щодо заповнення форми Сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій» від 7 вересня 2007 року № 528.

³⁴ Пункти 2.5 та 2.6 Наказу Держкомлісгоспу «Про затвердження форми Сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій та Інструкції щодо заповнення форми Сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій» від 7 вересня 2007 року № 528.

2005 года № 1260 и Приказа Держкомлігоспу от 7 сентября 2007 года № 528³⁵. Усиливает данный коррупционный риск то, что непредоставление одного из них к областному управлению лесного и охотничьего хозяйства является основанием для отказа в получении административной услуги (пункт 1.4 Приказа).

При этом, фактором, который порождает коррупцию представляет также то, что приведенный в Приказе Держкомлігоспу от 7 сентября 2009 года перечень необходимых документов есть неисчерпаемым (даже при возведении их круга к тем, которые могут подтвердить законность происхождения лісопродукції).

В практике предоставления отдельных административных услуг в сфере лесного хозяйства встречаем даже случаи, когда **к потребителям применяются даже высшие требования, чем те, что предусмотрены действующим законодательством** Украины. Например, на официальном веб-сайте Винницкого областного управления лесного и охотничьего хозяйства предусмотренная обязанность представления потребителями, кроме предусмотренных пунктом 5 Постановления Кабинета Министров Украины « Об утверждении Временного порядка выдачи сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 21 декабря 2005 года № 12 заявления и копий и оригиналов товарно-транспортной или железнодорожной накладной также и идентификационного кода, индивидуального налогового номеру экспортера³⁶.

Коррупционный риск, который состоит в общей сложности процедур предоставления административных услуг, порождает **необоснованно большие (продолжительные) сроки предоставления административных услуг**. Например, на сегодняшний день так и остаются не установленными сроки передачи лесного билета от одного лесопользователя к другому³⁷.

Кроме того, для предоставления значительного количества административных лесохозяйственных услуги вообще **не установлены сроков их предоставление**. Например, не установлены сроки утверждения материалов лесоустройства (статья 48 Лесного кодекса), принятие решения о вырубывании деревьев и кустарников в случае изменения целевого назначения земельных лесных участков с целью их использование в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства (статья 58 Лесного кодекса).

Как показывает практическая деятельность отдельных областных управлений лесного и охотничьего хозяйства, некоторые из них даже **не разграничивают административных услуг от других услуг, в частности, услуг хозяйственного характера, консультационных, информационных**

³⁵ Підпункт 3 пункту 1.4 Наказу Держкомлігоспу «Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій» від 07 вересня 2009 року № 230.

³⁶ Отримання сертифікації // <http://www.wood.vn.ua/index.php?action=razdel&page=33>

³⁷ Пункт 11 Постанови Уряду «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року № 761.

услуг, фактических действий. На официальном веб-сайте Черкасского областного управления охотничьего и лесного хозяйства предусмотрено предоставления им таких услуг:

- консультации из реконструкции лесных насаждений (в том числе парков, лесных полос);
- создание и реконструкция лесомелиоративных и гидротехнических сооружений;
- организация охоты и отдыха;
- размещение пчелиных пасек для медосбора;
- озеленение городов, сел, парков³⁸ .

Положительным примером в этом вопросе есть официальный веб-сайт Сумского областного управления охотничьего и лесного хозяйства, на котором к основным видам деятельности отнесено:

- предоставление услуг в области лесного хозяйства;
- предоставление услуг в области охоты;
- оптовая торговля лісопродукцією³⁹ .

При этом, две первые услуги по своей сути являются административными.

Недавно Харьковским областным управлением лесного и охотничьего хозяйства с целью более оперативного реагирования на случаи нарушений в сфере лесного хозяйства и привлечения общественности *создан телефон доверия*⁴⁰ . Но такая телефонная справка касается лишь выявления содеянных правонарушений. И соответственно не предоставляет возможность лицам получить полную информацию относительно процедуры предоставления административных услуг.

Отдельный коррупционный риск также представляет **неустроенность взыскания платы за предоставления административных услуг в сфере лесного хозяйства**. Такой коррупционный риск вытекает:

- во-первых, из **ненадлежащей информационной обеспеченности** относительно размеров платы за административные лесохозяйственные услуги, порядка их взыскание и номеров банковских счетов, на которые должны пойти средства по соответствующим платежам;

- во-вторых, из **неустроенности законодательной базы**, которая состоит в урегулировании вышеуказанных вопросов на уровне разрозненных подзаконных нормативно-правовых актов, которые принимаются Кабинетом Министров и центральными органами исполнительной власти.

Например, положение относительно размеров, порядка и механизма взыскания сбора за специальное использование лесных ресурсов и пользования земельными участками лесного фонда

³⁸ Черкаське обласне управління лісового та мисливського господарства // <http://lis.ck.ua/sections/show/name/uprav>

³⁹ Сумське обласне управління лісового та лісового господарства // <http://lis.sumy.ua/page.php?2>

⁴⁰ Харківське обласне управління лісового та мисливського господарства // http://www.houlg.org.ua/news_2009_03_29.html

закреплены в двух Постановлениях Кабинета Министров и общем Приказе центральных органов исполнительной власти⁴¹.

Кроме того, отдельные их положения не просто несогласовываются между собой, а прямо противостоят друг другу. Например, в акте Правительства предполагается, что сбор за специальное использование лесных ресурсов государственного значения зачисляется в размере 80% в государственный бюджет и 20% - к бюджетам Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя⁴². В общем же Приказе центральных органов исполнительной власти вышеуказанный сбор перечисляется плательщиками в размере 100% в государственный бюджет⁴³.

В указанных подзаконных нормативно-правовых актах установлен разный порядок определения размера сбора на дровяное дерево для технологических нужд. В частности, Постановлением Правительство установлено, что на дровяное дерево для технологических нужд донараховується плата по результатам фактической заготовки с учетом того, что общая сумма такой платы должна составлять 70% таксы на деловое мелкое дерево соответствующей лесной породы⁴⁴. При этом, новая редакция данного положения вступила в силу только в 2006 году. А общим Приказом центральных органов исполнительной власти предполагается, что размер сбора на вышеуказанную продукцию устанавливается в размере 25% таксы на деловое мелкое дерево соответствующей лесной породы⁴⁵.

Также в законодательстве имеющиеся разногласия относительно возможности снижения такс на дерево. При этом, даже не возможно отследить политику нормотворців, поскольку вышеуказанные акты принимались несколько лет подряд. В частности, двумя с них предполагается возможность Совета Министров Автономной Республики Крым, областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций по представлению государственных органов лесного хозяйства снижать таксы на дерево в зависимости от потерь ею технических качеств в пределах сумм, которые поступают в бюджет Автономной Республики Крым и местных бюджетов⁴⁶. Но, же в Постановлении

⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс на деревину лісових порід, що відпускається на пні, і на живицю» від 20 січня 1997 року № 44; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 6 липня 1998 року № 1012; Наказ Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

⁴² Пункт 8 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 6 липня 1998 року № 1012.

⁴³ Пункт 6.12 Наказ Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

⁴⁴ Пункт 4 Постанови Кабінету Міністрів України від «Про затвердження такс на деревину лісових порід, що відпускається на пні, і на живицю» 20 січня 1997 року № 44.

⁴⁵ Пункт 4.5 Наказ Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

⁴⁶ Пункт 6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс на деревину лісових порід, що відпускається на пні, і на живицю» від 20 січня 1997 року № 44; пункт 4.7 Наказ Держкомлісгоспу, Мінфіну,

Правительство установлено, что сбор справляется за установленными таксами. В том же разе если применяются конкурсные условия реализации лесных ресурсов сбор за них устанавливается не ниже действующих такс⁴⁷.

Тот же императив установлен для определения минимального размера арендной платы как одной из форм уплаты вышеуказанного сбора. Соответственно нормотворец из года в год менял свою точку зрения.

Вопрос платы за предоставления административных услуг должны быть систематизированные в отдельном Законе с целью обеспечения стабильности данного правового регулирования.

Коррупционный риск представляет **предусмотрение платности или безвозмездности предоставления административных услуг в сфере лесного хозяйства на уровне подзаконных нормативно-правовых актов** или вообще отсутствие в законодательстве любых положений, которые врегульовують данный вопрос. Например, безвозмездность выдачи Сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций предусмотрена лишь в недавно принятом Приказе Держкомлігоспу « Об утверждении Стандарта административной услуги по выдаче сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 7 сентября 2009 года № 230 (пункт 8). Имеющееся же к тому правовое регулирование данной административной услуги (в том числе на уровне закону) не содержало никаких положений относительно платности или безвозмездности выдачи Сертификата.

2.2. Плохое качество лесного законодательства

Не упраздненное «устаревшее» подзаконное регулирование, несвоевременно (с задержкой) осуществляется «подзаконная» поддержка нового законодательства

При принятии законодательных актов не соблюдается принцип построения иерархии нормативно-правовых актов Украины, согласно которому акты, которые имеют меньшую юридическую силу, должны приниматься на выполнение и в соответствии с актами, которые имеют большую юридическую силу. В частности, на сегодняшний день еще не принято новых подзаконных нормативно-правовых актов, которые бы врегульовували порядок и механизм взыскания сбора за специальное использование лесных ресурсов, в связи с введением в действие новой редакции статьи 77 Лесного кодекса « Сбор за использование лесных ресурсов». Этот вопрос регулирует действующие

Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

⁴⁷ Пункти 5 та 6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 6 липня 1998 року № 1012.

Постановление Правительства 1998 года и общий Приказ центральных органов исполнительной власти 1999 года⁴⁸.

Другой пример: Лесным кодексом (статьей 68) предполагается, что специальное использование лесных ресурсов осуществляется на лесных участках, которые выделяются для этой цели, *без предоставления земельных участков*. С этой нормой не согласовывается положения относительно осуществления специального использования лесных ресурсов и пользования земельными участками лесного фонда на *предоставленном земельном участке лесного фонда*⁴⁹. Такое разногласие возникшее из-за того, что после введения в действие новой редакции Лесного кодекса не были выполнены доверенности, предоставленного Кабинета Министров относительно обеспечения приведения центральными органами исполнительной власти своих нормативно-правовых актов в соответствие с этим Кодексом, а также просмотра и отмены тех актов, которые противоречат ему⁵⁰. Единые изменения были внесены к Инструкции еще в 2002 году, то есть к введению в действие новой редакции Лесного кодекса 2006 года⁵¹.

Новый порядок выдачи специальных разрешений на использование лесных ресурсов было утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины « Об урегулировании вопросов относительно специального использования лесных ресурсов» от 23 мая 2007 года № 761. И только после принятия нового порядка были внесены изменения в статью 69 «Специальное разрешение на использование лесных ресурсов» Лесного кодекса.

Неадекватное качество законодательства в сфере предоставления административных услуг также обусловленная тем, что все органы государственной власти, которые принимают подзаконные нормативно-правовые акты, должны быстро реагировать на дополнение и изменения, которые состоялись в актах высшей юридической силы. Поэтому, ***разработка и принятия всех «актов на выполнение» должна происходить в наиболее сокращенные сроки***. Коррупционные риски, которые порождает такая медленная реакция законодателя, были нами детально рассмотренные выше. Например, уже прошло больше трех лет со времени введения в действие нового порядка выдачи

⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 6 липня 1998 року № 1012 «Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду»; Наказ Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА від 15 жовтня 1999 року «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду».

⁴⁹ Пункт 1.7 Наказу Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА від 15 жовтня 1999 року «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду».

⁵⁰ Пункт 7 Розділу 8 «Прикінцеві положення» Закону України від 8 лютого 2006 року № 3404-IV «Про внесення змін до Лісового кодексу України».

⁵¹ Наказ Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА від 23 січня 2002 року «Про внесення змін і доповнень до Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду».

специальных разрешений на использование лесных ресурсов⁵², а новой Инструкции относительно них выдачи так и не было одобрено.

А, например, форма сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций и инструкция по его заполнению, которая по доверенности данным Правительством Держкомлігоспу в пункте 2 Постановления Кабинета Министров Украины « Об утверждении Временного порядка выдачи сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 21 декабря 2005 года № 1260 в недельный срок, были утверждены лишь в Приказе Держкомлігоспу от 7 сентября 2007 года № 528. *То есть, прошло почти два года с момента предоставления к времени выполнения этой доверенности.*

На протяжении двух лет так и не было утверждено Держкомлігоспом инструкции по проведению рубок формирования и оздоровление лесов⁵³. А Инструкция о механизме взывания сбора за специальное использование лесных ресурсов и пользования земельными участками лесного фонда, которая за предоставленным Правительством доверенностям Держкомлігоспу вместе с Министерством финансов, Министерством экономики, Министерством охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности и Государственной налоговой администрацией должна была быть принята в двухмесячный срок, вступила в действие с *опозданием выполнения данного доверенности в почти полугодичный срок*⁵⁴.

Лица, ознакомившись с действующим на сегодняшний день законодательством в сфере лесного хозяйства, могут пожелать заказать выдачу такого индивидуального административного акта как ордер на мелкий отпуск дерева⁵⁵. Но согласно статье 69 Лесного кодекса специальное использование лесных ресурсов проводится за специальным разрешением – лесорубным или лесным билетом. И этот перечень есть исчерпывающим.

Также ненадлежащее качество (запутанность) законодательства, которые регулирует вопрос предоставления административных услуг в сфере лесного хозяйства, состоит в **значительном количестве бланкетных норм, которые отсылают к положениям законодательства, которое на сегодняшний день утратило силу**. Например, в законодательстве о специальном использовании

⁵² Постанова Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року № 761.

⁵³ Пункт 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів» від 12 травня 2007 року № 724.

⁵⁴ Пункт 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 6 липня 1998 року № 1012; пункт 3 Наказу Держкомлігоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

⁵⁵ Пункт 1.7 Наказу Держкомлігоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

лесных ресурсов содержится три бланкетні нормы, которые отсылают к Правилам отпуска дерева на пне в лесах Украины, утвержденных Постановлением Кабинета Министров Украины от 29 июля 1999 года № 1378. Этот документ утратил силу больше двух лет тому назад⁵⁶.

Кроме того, в Стандарте административной услуги по выдаче сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций предполагается, что он принят на выполнение Распоряжения Кабинета Министров Украины « Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти» от 27 июня 2007 года № 494-р (пункт 1.1) и Постановления Кабинета Министров Украины « О мероприятиях по упорядочению государственных, в том числе административных услуг» от 17 июля 2009 года № 737, которой и было упразднено вышеуказанное Распоряжение Правительства № 494-р⁵⁷.

Проблему представляет не внесение изменений в действующее законодательство Украины одновременно с отменой нормативно-правовых актов и введением в действие новых актов. Например, целесообразно было бы отменить все действующие подзаконные нормативно-правовые акты, которые врегульовують вопрос порядка, механизмов и размеров взыскания сбора за специальное использование лесных ресурсов и пользования земельными участками лесного фонда, поскольку все они были приняты к введению в действие в 2006 году новой редакции Лесного кодекса⁵⁸. Ведь в связи с принятием новых актов были бы устраненные указанные выше разногласия и несогласования законодательства в сфере лесного хозяйства.

Порядок предоставления никакой административной услуги в сфере лесного хозяйства не урегулировано в одном (единому) нормативно-правовом акте, даже на уровне подзаконного нормативно-правового акта. Как правило, процедурные вопросы предоставления одной административной услуги (в качестве примера возьмем порядок выдачи сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций) врегульовуються как минимум в трех (пяти – в случае платности административных услуг) нормативных актах разной юридической силы. Первым с них есть закон, который определяет общие принципы предоставления административной услуги (Закон Украины « Об особенностях государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательской деятельности, связанной с реализацией и экспортом лесоматериалов» от 8 сентября 2005 года № 2860-IV). Двумя с них есть постановления

⁵⁶ Даний акт було визнано таким, що втратив чинність, Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 761 «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів».

⁵⁷ Наказ Держкомлісгоспу від 07 вересня 2009 року № 230 «Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з видачі сертификата про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій».

⁵⁸ Наказ Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінекобезпеки, ДПА від 15 жовтня 1999 року «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду»; Постанови Кабінету Міністрів України від 6 липня 1998 року № 1012 «Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду»; Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 року № 44 «Про затвердження такс на деревину лісових порід, що відпускається на пні, і на живицю».

Кабинета Министров Украины, которые врегульовують более детально порядок ее предоставления (Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Временного порядка выдачи сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 21 декабря 2005 года № 1260) и порядок взыскания и размеры платы. Последние два с них являются приказами (общими приказами) центральных органов исполнительной власти (Приказ Держкомлісгоспу « Об утверждении формы Сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций и Инструкции относительно заполнения формы Сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 7 сентября 2007 года № 528 и Приказ Держкомлісгоспу « Об утверждении Стандарта административной услуги по выдаче сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 7 сентября 2009 года № 230).

Учитывая то, что преодолению коррупционного риска будет содействовать стабильность законодательной базы, относим к факторам, которые **порождают коррупцию в сфере предоставления административных услуг в сфере лесного хозяйства, также и наличие подзаконных нормативно-правовых актов, которые приняты для действия на протяжении конкретно определенного промежутка времени (ВРЕМЕННО)**. В частности, ярким примером есть действующий на сегодняшний день *временный порядок* выдачи сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций, утвержденный Постановлением Кабинета Министров Украины от 21 декабря 2005 года № 1260. Хотя еще в Законе « Об особенностях государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательской деятельности, связанной с реализацией и экспортом лесоматериалов» от 8 сентября 2005 года № 2860-VI о временном характере такого порядка не упоминалось (абзац 2 статье 3).

Другой проблемой, которая вытекает из предыдущего фактора, есть то, что в **актах, которые имеют вищу юридическую силу предусмотренные лишь общие положения, которые содержат минимальную содержательную нагрузку**. Например, статьями 72 и 73 Лесного кодекса предусмотренные лишь субъекты, которые осуществляют согласование лимитов использования лесных ресурсов при заготовки второстепенных лесных материалов и осуществлении побочных лесных користувань, но не указан порядок и сроков предоставления данного промежуточного решения. Даже не определенный акт, который должных урегулировать этот вопрос.

Лишь вопрос субъектов предоставления промежуточные решения урегулированы относительно согласования определения мест размещения и согласование проектов строительства предприятий, сооружений и других объектов, которые вредно влияют на состояние и воспроизведение лесов (статья 61 Лесного кодекса), согласование изменения целевого назначения земельных лесных участков (статья 57 Лесного кодекса) и т.п.

Кроме того, значительную проблему представляет также и то, что не считаясь с имеющееся правовое регулирование предоставления административных услуг в сфере лесного хозяйства, представленное законами и подзаконными нормативно-правовыми актами, **административные органы руководствуются в своей деятельности актами не нормативного характера (письмами, разъяснениями и т.п.)**. В частности, на официальном веб-сайте Сумского управления лесного и охотничьего хозяйства установленные дополнительные требования к потребителям для заказа Сертификату о происхождении лісоматеріалів и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций, предусмотренные *письмом Держкомлісгоспу от 15 октября 2007 года № 04-04/4299*. Прежде всего:

- необходимость представления экспертного заключения Торгово-промышленной палаты о подтверждении соответствия такого сырья и лісопродукції, что экспортируется (лесоматериалы (не)обработанные), если товарно-транспортные или железнодорожные накладные выписанные год и больше тому назад;

- обязательность указания у товарно-транспортных накладных, выписанных начиная с 15 ноября 2007 года, породы, сортимента, сорта, геометрических размеров лісопродукції⁵⁹.

Кстати, вышеуказанное письмо Держкомлісгоспу не опубликованный ни на веб-сайте субъекта его издание, ни на каких других Интернет-Ресурсах.

Фактором, который порождает коррупционный риск ненадлежащего качества (запутанности) законодательства, есть также **установления дополнительных обязанностей для потребителей административных услуг, в актах центральных органов исполнительной власти** (даже не на уровне Постановлений Кабинета Министров). Например, при наличии действующего на сегодняшний день Временного порядка выдачи сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций в Приказе Держкомлісгоспу « Об утверждении формы Сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций и Инструкции относительно заполнения формы Сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 7 сентября 2007 года № 528 предусмотрена необходимость представления потребителями административных услуг двух дополнительных документов (не установленных во Временном порядке):

- спецификации накладной (форма ЛГ25), которая обязательно прикладывается к товаротранспортной накладной;

- счета фактуры (инвойса) на партию лісопродукції, что экспортируется.

Другим коррупционным риском, характерным для действующего законодательства, которое регулирует порядок предоставления административных услуг в сфере лесного хозяйства, есть

⁵⁹ Сертифікати про походження лісоматеріалів та виготовлення з них пиломатеріалів для забезпечення експортних операцій // <http://lis.sumy.ua/page.php?5>

имеющийся **разногласия в актах Кабинета Министров Украины и центральных органов исполнительной власти**. Ярким примером таких разногласий есть правовое регулирование оснований и сроков предоставления отказы в выдаче Сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций. В частности, как в Постановлении Кабинета Министров Украины « Об утверждении Временного порядка выдачи сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 21 декабря 2005 года № 1260 (пункт 7), так и в Приказе Держкомлігоспу « Об утверждении Стандарта административной услуги по выдаче сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 7 сентября 2009 года № 230 (пункт 6) предусмотрено исчерпывающие перечни оснований для отказы в предоставлении вышеуказанной административной услуги по тем различием, которое в первом с них предусмотрено два такие основания (наведение неполной или недостоверной информации в представленных потребителем документах), а во второму – пять оснований (непредоставление одного из необходимых документов; недостоверность сведений в представленных документах; несоответствие количественных и качественных характеристик и физических параметров приобретенной лісопродукції и лісопродукції, что экспортируется; несоответствие норм затрат сырье на изготовление продукции переработки, которая экспортируется; обращение по вопросам, которые не принадлежат к компетенции административного органа).

Кроме того, в вышеуказанных актах имеющиеся разногласия сроков предоставления отказы в выдаче Сертификату. В частности, в Постановлении Кабинета Министров Украины от 21 декабря 2005 года № 1260 предполагается однодневный срок для письменного сообщения потребителей с обоснованием причин отказы (пункт 7), а в Приказе Держкомлігоспу от 7 сентября 2009 года № 230 для предоставления потребителю обоснованных разъяснений причин отказы предусмотренные сроки в три рабочих дня (пункт б). При этом, предоставления административной услуги осуществляется в день представления всех необходимых документов, а решение относительно отказы в выдаче Сертификата принимается на протяжении 1 рабочего дня (пункт 5 Приказа). Не понятным есть то, зачем административному органу еще два рабочих дня для того, чтобы отправить принятое в первый же рабочий день решения.

При этом, необходимо также принимать во внимание то, что Постановление Кабинета Министров Украины была принята на три года раньше, чем Приказ Держкомлігоспу.

Также фактором, который порождает коррупционный риск ненадлежащего качества (запутанности) законодательства, есть имеющиеся в действующем лесном законодательстве разногласия, причиной которых является **устарелость положений отдельных подзаконных нормативно-правовых актов, которые остались в неизменной редакции**. Поскольку соответствующие центральные органы исполнительной власти не спешат вносить в них изменения в связи с принятием новой редакции Лесного кодекса. Например, коррупционный риск представляет

наличие возможности выдачи *лесорубного билета* административными органами в сфере лесного хозяйства на заготовку живицы⁶⁰. Вместе с тем, живица в соответствии со статьей 72 Лесного кодекса отнесена к второстепенным лесным материалам. А это не отвечает действующему из мая 2007 года определению цели выдачи *лесных билетов*, в том числе для заготовки второстепенных лесных материалов⁶¹. Возможные проявления коррупции обусловленные тем, что для заказа выдачи *лесного билета* достаточно представить лишь заявку на использование лесных ресурсов. А для получения *лесорубного билета*, кроме заявки на использование лесных ресурсов во время проведения рубок главного пользования, необходимо представить целый ряд документов:

- сведения очередной лесосеки;
- полевую переписку сведения;
- переписку-оцениваемое сведения;
- карту технологического процесса разработки лесосеки;
- план лесосеки⁶².

III. Недостаточность гарантий сохранения лесов

3.1. Отсутствие достаточных гарантий сохранения земельных участков в статусе лесных

Существование коллизий между Земельным и Лесным кодексом в вопросе статуса земель лесохозяйственного назначения (терминология земельного законодательства) и земельных лесных участков на практике приводит к ситуациям, когда ***органы местного самоуправления принимают решение о выделении земель запаса под жилую застройку***. Хотя фактически речь идет об участках лесного фонда, которые покрыты лесом и находятся в государственной собственности.

Не мешают таким злоупотреблениям и несовершенные положения Лесного кодекса. Так, согласно статье 4 Кодекса земельный участок меньше 0,1 га не полагает лесом. Это означает, что ***орган местного самоуправления имеет возможность неправомечно выделять лицам участки с лесом*** в размере 0,09 га. А если объединить шесть таких участков, то один человек может незаконно завладеть лесным участком на півгектара.

Нечетким есть правило статьи 57 Кодекса об изменении целевого назначения земельных лесных участков с целью их использования для застройки ***«преимущественно»*** за счет площадей, занятых кустарниками и другими малоценными насаждениями. Такое регулирование ***не препятствует***

⁶⁰ Пункт 1.7 Наказу Держкомлісгоспу, Мінфіну, Мінекономіки, Мінкобезпеки, ДПА «Про затвердження Інструкції про механізм справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 15 жовтня 1999 року.

⁶¹ Пункт 8 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року № 761.

⁶² Пункт 4 та 9 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року № 761.

административным органам выводить из лесного фонда участки, не занятые кустарниками или с качественными насаждениями.

3.2. Отсутствие достаточных гарантий сохранения леса

Временные лесопользователи имеют право сводить временные здания и сооружения (статья 20 Лесного кодекса), что в наших условиях превратилось на **самовольное возведение огромных заборов, препятствование средним гражданам в посещении лесов** и надлежащем контроле за правомерностью лесопользований⁶³.

Заготовка дерева может осуществляться в обход общего порядка рубок главного пользования (часть 4 статье 70 Лесного кодекса). Есть возможность заготовки леса в менее формализованном и контролируемом порядке лесохозяйственных мер (улучшение качественного состава лесов, расчистка лесных участков, строительством гидроузлов, трубопроводов, путей и т.п.).

Контроль за вырубкой осуществляется путем выписки *накладной* или *сведения*, которое не являются документами строгой отчетности, и как следствие, их могут выписывать несколько раз на один и тот же объект рубки. Как отмечают юристы-практики, известные неодионочные случаи, когда по одной накладной несколько раз осуществлен вывозы и незаконная продажа леса. Поэтому, целесообразно на законодательном уровне урегулировать вопрос документирования результатов вырубки дерева.

IV. Широкие полномочия органов лесного хозяйства в отношении с частными лицами

4.1. Необоснованные вмешательства в предпринимательскую деятельность

Согласно статье 87 Лесного Кодекса юридическое и физическое лица обязываются согласовывать с органами в сфере лесного хозяйства, экологии и другими органами власти свою деятельность, которая «влияет или может влиять» на состояние и воспроизведение лесов. При таком нечетком правовом регулировании **органы лесного хозяйства получают практически безграничные полномочия относительно вмешательства в любую предпринимательскую деятельность**. Подзаконные акты также не определяют конкретных оснований для проведения таких «согласований», их виды, следствия отказы от проведения согласований и т.п. То есть, законодатель отдает очень много вопросов на необмеженный усмотрение служащих органов лесного хозяйства.

Существуют случаи создания областными государственными администрациями комиссий мониторинга проведения аукционов по продаже необработанного дерева (Распоряжение главы Ивано-Франковской ОДА от 3 марта 2007 года № 96). Создание соответствующих коллегиальных органы не предусмотрены законами. Эти комиссии формируются преимущественно из представителей облгосадминистраций и имеют чрезвычайно широкие полномочия относительно проверки законности

⁶³ На цій проблемі наголошував Міністр внутрішніх справ (Юрій Луценко: Знімайте паркани з лісів самостійно! // <http://www.lesovod.org.ua/node/4935>).

проведения аукционов. Указанные *комиссии являются потенциальным инструментом незаконного влияния на участников аукционов* как со стороны лесного хозяйства, так и со стороны субъектов предпринимательства.

4.2. Необоснованно широкие втручальні полномочие органов лесного хозяйства относительно прекращения/запрета деятельности

Государственная лесная охрана имеет право принимать решение об ограничении или запрете хозяйственной и другой деятельности (статья 91 Лесного кодекса). А Украинская государственная лісонасіннева инспекция (орган в подчинении Держкомлісгоспу) может приостанавливать или запрещать реализацию любого семян и садивного материала на основании требований статьи 32 Закон Украины « О семенах и садивний материале» від 26 декабря 2002 года № 411-IV. Положение об инспекции от 10 июля 2003 года № 124 предоставляет дополнительные полномочия относительно запрета высевания семян посевного назначения.

Коррупционность состоит в самой потенциальной возможности осуществления или не осуществление этих полномочий, а также основаниях и сроках применения этих мер, которые в подавляющем большинстве отдаются на усмотрение представителей лесных органов. То есть, речь фактически идет о широких дискреционных полномочиях административных органов.

Правовые основания для принятия решений об ограничении или запрете хозяйственной и другой деятельности вообще не определены в нормативных актах.

А решение о запрете реализации или высевание семена принимается, *если во время проверки выявлены несоответствие нормативным документам и государственным стандартам.*

Очевидно, что нарушение или несоблюдение указанных требований этих нормативных документов и стандартов имеют разное правовое содержание и характеризуются отличными степенями вредности и опасности для конкретных лиц или общества. Однако нормативные акты не содержат критериев ограничения дискреционной власти инспекционных органов и предоставляют их должностным лицам полномочия запрещать осуществление определенной деятельности за любое, даже, найдрібніше «нарушения».

Неопределенностью характеризуются и сроки (сроки), на которые может запрещаться, ограничиваться или прекращаться деятельность. Для правовых систем стран Западной и Восточной Европы такие полномочия административных органов полагают оправданными⁶⁴. Но отечественные реалии заставляют законодателя пересмотреть соответствующие основания для принятия решений о

⁶⁴ Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ. / Ред.: Д. Дж. Галлиган и др. – К.: АртЭк; Будапешт: ОСИ/ КОЛПИ. – С. 250-363.

запрете деятельности (с целью их детализации и более четкого определения условий), определить конкретные сроки действия соответствующих запретов, усовершенствовать процедуры их реализации.

Такое нечеткое правовое регулирование возбуждается принцип правовой определенности как составляющей верховенства права. Эти полномочия лесных органов касаются, ограничение права собственности лиц.

А исследуемое нами украинское законодательство не отвечает требованиям относительно четкости, предсказуемости закона⁶⁵.

4.3. Необоснованно широкие полномочия органов лесного хозяйства относительно беспрепятственного получения информации, доступа к предметам и документам, помещений, земельных участков

Государственная лесная охрана с целью выявления возможных нарушений имеет право:

- проверять в установленном порядке у граждан и юридических лиц наличие разрешений и других документов на использование лесных ресурсов и пользования лесами;
- останавливать транспортные средства и проводить обзор вещей, транспортных средств, орудий, добытой в лесу продукции и других предметов;
- в случае нарушения лесного законодательства изымать в установленном законом порядке у граждан и юридических лиц документы, добытые лесные ресурсы, орудия их добывание, а также транспортные средства, которые были орудием правонарушения, и решать вопрос о них дальнейшую принадлежности и использование;
- вызвать граждан, в том числе должностных лиц, для получения от них устных или письменных объяснений в связи с нарушением ими лесного законодательства;
- беспрепятственно посещать территорию и помещение предприятий, учреждений и организаций, которые осуществляют добывание, хранение или переработка продуктов леса, с целью осуществления надзора за законностью использования лесных ресурсов (статья 91 Лесного кодекса).

А Украинская государственная лісонасіннева інспекція (орган в підчиненні Держкомлігоспу) может:

- иметь беспрепятственный доступ в любое место возделывания, обработку и хранение семян и садивного материала;
- знакомиться с документацией из семеноводства и розсадництва, открывать любую упаковку семян и садивного материала для изымания контрольных проб;

⁶⁵ Детальніше про це див.: Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ, Проект протидії корупції в Україні (UPAC). - С. 40-43 // http://www.pravo.org.ua/files/administr/344-UPAC-TP-CPLR-CorruptRisks-PA_12May09_Ukr.pdf

- проводить инспектирование субъектов лесного семеноводства и розсадництва на этапах производства, размножение, сохранение, реализации и использование лесного семян и садивного материала;

- контролировать создание, уход и использования объектов постоянной лісонасінної базы для заготовки лесного семян на генетико-селекционной основе и ведение документации на эти объекты (статья 32 Закона Украины « О семенах и садивний материале», Положение об Украинской государственной лісонасінневу инспекцию).

С указанным полномочием инспекционных органов корреспондирует обязанность субъектов, деятельность которых подлежит проверке, предоставлять доступ к соответствующей информации или владениям. С целью принуждения лиц к выполнению этой обязанности относительно предоставления документов (информации) в Кодексе об административных правонарушениях есть статья 188-5 «Невыполнение законных распоряжений или предписаний должностных лиц органов, которые осуществляют государственный контроль в области охраны окружающей природного среды, использование природных ресурсов, радиационной безопасности или охрану природных ресурсов». Она предусматривает ответственность физических или должностных лиц за создания препятствий при осуществлении полномочий этим административным органом. Разновидностью таких препятствий является отказ предоставить необходимую информацию или предоставление неправдивую информацию органа власти, совершение других препятствий для выполнения ими своих обязанностей в виде отказы допуска представителей органа к помещениям, составам, производственных мощностей и т.п., которые подлежат проверке.

Во время осуществления этих мер в распоряжении инспекторов могут находиться разные сведения. Коррупционные злоупотребления при реализации этих полномочий состоят в возможности должностных лиц инспекционных органов неправомерно скрывать или предоставлять информацию, полученную в существующем (упрощенному) порядке, шантажировать лиц этими данными и т.п. Ведь информация о выявленных во время беспрепятственных проверок факты совершения административного проступка или преступления может скрываться от других контролирующих или правоохранительных органов взамен за коррупционную «плату».

Нормативные акты устанавливают обязанность инспекционных органов передавать полученную информацию к следственным органам в случае выявления обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении уголовно-наказанных действий. С другой стороны, такие полномочия могут быть использованы следственным органом, который старается в обход осложненных процедур (с обязательным получением санкции суда) расследовать уголовное дело. Поэтому упомянутая информация может получаться и на «просьбу» соответствующего органа досудебного расследования. То есть, полученные во время административного проведения данные используются во время досудебного расследования и судебного разбирательства уголовных дел. Основная опасность для лиц

заключається в тому, що ці факти прибувають без дотримання основних кримінально-процесуальних гарантій захисту прав осіб.

Корупційність цього ризику також складається в фактично неограниченній владі вказаних інспекційних органів.

Описані вище повноваження органів лісового господарства не відповідають також вимогам статті 30 Конституції України, статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і відповідній практиці Європейського суду з прав людини⁶⁶. Виходячи з цих стандартів, втручання в особисте володіння дозволяється тільки на основі рішення суду. Разом з тим Конституцією встановлено два виняткових випадки, коли проникнення, огляд і обшук можуть відбуватися без рішення суду:

- 1) рятування життя людей і майна;
- 2) безпосереднє переслідування осіб, яких підозрюють у вчиненні злочину.

Серед цих підстав відсутні - необхідність проведення перевірки адміністративним органом або наявність підозри в вчиненні адміністративного проступку. Тому до особистого або особистого володіння фізичної а також юридичної особи представники держави можуть мати доступ тільки з згоди власника, за рішенням суду або при наявності згаданих виняткових ситуацій.

Повне впровадження цих вимог можна досягти з допомогою встановлення заборони використання на протязі кримінальних розслідувань доводів, отриманих в адміністративному проведенні. Однак, вважаємо, таким чином здійснюється неповна імплементація європейських стандартів, оскільки національні правоохоронні органи і в подальшому будуть продовжувати отримувати адміністративні доводи і по-новому їх будуть закріплювати в межах розслідування кримінального справи.

4.4. Наявність у органів лісової охорони повноважень щодо стягнення штрафу на місці вчинення проступку

Законодавство України (стаття 258 Кодексу про адміністративні правопорушення) передбачає спрощений порядок залучення до відповідальності, який складається в можливості адміністративного органу без складання протоколу про адміністративний проступок і без прийняття постановлення в справі стягувати штрафи на місці. Особам, які вчиняють відповідні порушення і зобов'язані заплатити штрафи на місці, видаються квитанції встановленого зразка. Вказані нормативні положення створюють ситуації, коли особа залишається один на один з інспектором (інспекторами), не знає чітко розміру штрафу, процедури його стягнення або

⁶⁶ Детальніше про це див.: Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контролюючої діяльності публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ, Проект протидії корупції в Україні (UPAC). - С. 44-47 // http://www.pravo.org.ua/files/administr/344-UPAC-TP-CPLR-CorruptRisks-PA_12May09_Ukr.pdf

обжалование и находится под психологической давкой вследствие возможности быть доставленным к органу милиции. Этот механизм применения штрафов также предоставляет возможность недобросовестным должностным лицам получать деньги от нарушителей без оформления квитанций.

Необходимо заметить, что речь идет в основном о небольших размерах штрафов. Но принимая во внимание описанные условия применения этих взысканий и отсутствие у лиц достаточной информации, размеры неофициальных платежей могут иметь значительный размер. Частным лицам часто становится выгодным вступать в неформальные отношения, поскольку они осознают факт совершения проступка и не желают возникать перед органами внутренних дел. Итак, существующий сегодня механизм делает возможным получение незаконного вознаграждения должностными лицами.

Среди органов власти, должностные лица которых уполномочены взимать штрафы на месте, есть и органы лесного хозяйства (статья 241 Кодекса об административных правонарушениях), которые накладывают штрафы за нарушения, предусмотренные статьями 70 «Самовольное сенокошение и пастьбы скота, самовольная сборка дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод», 73 «Засорение лесов отходами», 77 «Нарушение требований пожарной безопасности в лесах» КУАП.

4.5. Направленность деятельности органов лесного хозяйства на наказание нарушителей, а не на профилактику нарушений

Направление проверок лишь на выявление все большего количества нарушений и взыскания больших размеров штрафов имеет место не только во время внутриведомственного контроля.

К такому поведению представителей органов власти заставляют также правила бюджетного законодательства. В Государственном бюджете каждый год планируются доходы от уплаты разных штрафов и санкций. Такая государственная политика провоцирует инспекционные органы к выявлению одинаковой (или же постоянно возрастающей) количества нарушений и изъятия не меньшего размера штрафов. В другом случае будет страдать материальное обеспечение соответствующего органа. *Среди соответствующих бюджетных назначений необходимо выделить:*

- суммы, взысканные с виновных лиц за нарушения правил пожарной безопасности (код бюджетной классификации 21080800);

- административные штрафы и другие санкции (код бюджетной классификации 21081100);

- денежные взыскания за вред, причиненный нарушением законодательства об охране окружающей природной среды вследствие хозяйственной и другой деятельности (код бюджетной классификации 24062100)⁶⁷.

Полученные статистические сведения удостоверяют, что размеры средств, перечисленные в бюджет за соответствующими кодами классификации, остаются из года в год стабильными и имеют стойкую тенденцию к незначительному увеличению. Исходя из этих финансовых данных можно сделать

⁶⁷ Наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 27 грудня 2001 року, № 604.

вывод о постоянном и одинаковом количестве выявленных нарушений. Хотя по всей вероятности, что указанные доходы имеют исключительно единую цель – обеспечение надлежащего удержания инспекционного органа.

Итак, нужно констатировать существование практика установления негласных «планов» проверок, выявленных нарушений и взысканных штрафов. Выполнение таких планов становится главным критерием эффективности деятельности конкретных служащих, которая заставляет их требовать уплаты самых больших штрафов.

Коррупционные риски содержатся и в статье 6 Закона Украины « Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности», который распространяется на органы лесного хозяйства. Согласно действующему правовому регулированию, в акте проверки перечисляются нарушения и мероприятия по ним устранение. В законе предусмотрено составления 2 типов актов – предписания и распоряжения. В предписании устанавливаются сроки для исправления нарушений. После окончания этого срока и отсутствия нарушений – штраф не накладывается. А распоряжение предусматривает одновременное взыскание определенного штрафа. В законе не установлено четкие основания для принятия того или другого решения (предписания или распоряжение). То есть представитель органа имеет возможности для неправомерного выбора итогового документа, которым завершается проверка.

Исправлению ситуации, по нашему мнению, может служить изменение образа завершения соответствующей проверки, инспекции. В случае выявления определенных нарушений (в зависимости от них тяжести) инспектор должен иметь такое право:

- ограничить/запретить осуществление определенной деятельности с обязательным привлечением суда, если установленное грубое нарушение, которое угрожает безопасности других лиц, их здоровью или имуществу, или

- установить сроки для исправления нарушений, которые не создают реальной опасности для лиц или общества. Указанные сроки должны зависеть от вида нарушения. Наложение штрафа станет возможным только после невыполнения предписания об устранении нарушения.

Кстати, Постановление Кабинета Министров Украины « О временных ограничениях относительно осуществления мер государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности на период до 31 декабря 2010 года» от 21 мая 2009 года № 502 предусматривает похожий механизм применения взысканий. Они должны накладываться лишь при уму невыполнения лицами на протяжении 30 суток со дня получения предписаний об устранении выявленных нарушений. Такой шаг Правительства необходимо признать целиком обоснованным, но наши замечания касаются образа внедрения таких ограничений. Ведь положение указанного Постановления вступают в разногласие с законами. Если в подавляющем большинстве случаев підзаконність регулирование оправдано критикуется через ограничение правового статуса частных лиц в сравнимые со стандартами законов, то в этой ситуации подзаконный акт сприяливіший для лиц. Но проблемным будет оставаться судебная

защита их прав. Суда чрезвычайно тяжело, или даже невозможно, применять подзаконный акт в обход прямым требованиям закона. Большой защите лиц содействовало бы внесение аналогичных изменений в Закон Украины « Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности», а не принятие правительственного Постановления.

4.6. Співпадіння составов административных проступков и преступлений в сфере лесного хозяйства

Административные проступки и преступления, как правило, отличаются размером причиненного вреда. Для признания определенного правонарушения преступлением в статьях Особой части Уголовного кодекса устанавливаются в виде квалифицирующих признаков «значительные», «существенные», «большие» и т.п. размеры убытков, вследствие чего несомненно действие или бездеятельность признаются преступными. Очень часто эти размеры обсчитываются в конкретных суммах 10 тысяч гривен, 20 тысяч гривен, или трудных (не денежных) следствиях для окружающего среды, здоровье или жизнь лиц. Положение Кодекса об административных правонарушениях, вместе с тем, не оперируют такими признаками или в них речь идет об «незначительной» вреде.

На наше убеждение, это предоставляет возможность административным органам во время осуществления инспекционной деятельности неправомерно признать действие административным правонарушением со следующим наложением штрафа, или преступлением - и передать собранные материалы к органу дознания или досудебного следствия для возбуждения уголовного дела. До этого процесса могут привлекаться другие лица (например, эксперты для определения размера причиненной нарушением вреда).

О похожих проблемах отсутствия четкого размежевания преступлений и административных проступков также шла речь во время исследования причин коррупции в России⁶⁸. В сфере лесного хозяйства Украины административными правонарушениями, аналогичными составам преступлений есть:

1) предусмотренные статьей 65 «Незаконная рубка, повреждение и уничтожение лесных культур и молодняка» КУАП. Эти действия похожие на преступления, предусмотренные статьей 246 «Незаконная рубка леса» ККУ;

2) предусмотренные статьей 65-1 «Уничтожение или повреждение полезащитных лесных полос и защитных лесных насаждений» КУАП. Эти действия похожие на преступления, предусмотренные статьей 245 «Уничтожение или повреждение лесных массивов» ККУ.

Итак, надо устранить существующие в законодательстве случаи співпадіння составов административных проступков и преступлений.

⁶⁸ Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. – М., 2004. - С. 22, 23 // web: www.indem.ru.

V. Неконституционность оснований привлечения к ответственности

5.1. Нарушение требований Конституции при установлении такс для вычисления вреда

Статья 92 Конституции Украины устанавливает, что исключительно законами определяются действия, которые являются административными правонарушениями и *ответственность за них*. Утверждение Правительством такс для вычисления размера вреда, причиненной леса⁶⁹, возбуждается эти конституционные требования. Ведь Кабинет Министров устанавливает размеры такс (фактически - дополнительных санкций) для предприятий, учреждений, организаций и граждан, вследствие совершения ими административных правонарушений, предусмотренных статьей 65 «Незаконная рубка, повреждение и уничтожение лесных культур и молодняка» и статьей 65-1 «Уничтожение или повреждение пограничных лесных полос и защитных лесных насаждений» КУАП.

Статья 40 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает возможность возмещения вреда, причиненного совершением противоправного действия. Но размер такого вреда устанавливается в каждом конкретном случае судом в порядке гражданского судопроизводства. Поэтому, установление Правительством фиксированных размеров вреда также возбуждается принцип распределения власти (статья 6 Конституции Украины), поскольку орган исполнительной власти принимает на себя полномочия суда.

Исходя из этого, необходимо отменить указанное постановление на основании ее несоответствия Конституции.

С другой стороны, отдельные размеры такс есть чрезвычайно высокими (например, за повреждение шлагбаума или межевого знака нужно уплатить 3557 грн., а за 5-летнюю лесную культуру – 17918 грн.). Такие непомерные таксы, по нашему мнению, будут заставлять лиц-нарушителей вступать с перевірятьниками в коррупционные связи.

5.2. Нарушение конституционного принципа *nulla poena sine lege* при ответственности юридических лиц за уничтожения леса

Правовой принцип *nulla poena sine lege* отраженный в части 2 статье 58 Конституции Украины и предусматривает, что никто не может отвечать за действия, которые на время их совершения не признавались законом как правонарушения.

Судебная практика удостоверяет нарушение этого принципа. Хозяйственные суды поддерживают позицию экологических инспекций (пункт 2.4. Письма Высшего хозяйственного суда «О результатах изучения и обобщение судебной практики решения хозяйственными судами споров, связанных с охраной окружающей природной среды» от 1 января 2009 года). Они обращаются с исками о возмещении вреда за повреждения деревьев не к лицам-нарушителям, а к

⁶⁹ Постановка Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» від 23 липня 2008 року № 655

лесохозяйственным предприятиям, в пределах лесопользований которых выявлены нарушения. Хотя закон четко устанавливает, что ответственность должны нести лица, которые фактически наносят повреждения лесным ресурсам.

Соответственно лесохозяйственные предприятия (их руководители) должны «искать» источника для возмещения такого вреда.

Поэтому, нужно согласовать позиции с государственной экологической инспекцией с целью избежания на будущее случаев обращения к судам с исками о возмещении вреда предприятиями, а не лицами-нарушителями.

Перечень нормативно-правовых актов

1. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 07 декабря 1984 года, № 8073-X
2. Закон Украины « О государственной службе» от 16 декабря 1993 года, № 3723-XII
3. Уголовный кодекс Украины от 5 апреля 2001 года, № 2341-III
4. Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 года, № 2768-III
5. Лесной кодекс Украины в редакции от 8 февраля 2006 года, № 3852-XII
6. Закон Украины « Об особенностях государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательской деятельности, связанной с реализацией и экспортом лесоматериалов» от 8 сентября 2005 года, № 2860-IV
7. Закон Украины « О принципах предотвращения и противодействия коррупции» от 11 июня 2009 года, № 1506-VI
8. Закон Украины « О внесении изменений в некоторые законодательных актов относительно ответственности за коррупционные правонарушения» от 11 июня 2009 года, № 1508-VI
9. Закон Украины « Об ответственности юридических лиц за совершения коррупционных правонарушений» от 11 июня 2009 года, № 1507-VI
10. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Санитарных правил в лесах Украины» от 27 июля 1995 года, № 555
11. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Порядка и условий обязательного государственного страхования работников государственной лесной охраны» от 31 июля 1995 года, № 589
12. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении такс на дерево лесных пород, которая отпускается на пне, и на живицу» от 20 января 1997 года, № 44
13. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Порядка взыскания сбора за специальное использование лесных ресурсов и пользования земельными участками лесного фонда» от 6 июля 1998 года, № 1012
14. Постановление Кабинета Министров Украины « О службе государственной охраны природно-заповедного фонда Украины» от 14 июля 2000 года, № 1127
15. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Временного порядка выдачи сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 21 декабря 2005 года, № 1260
16. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Положения о Министерстве охраны окружающей природной среды Украины» от 2 ноября 2006 года, № 1524
17. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Правил улучшения качественного состава лесов» от 12 мая 2007 года, № 724

18. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Порядка деления лесов на категории и выделение особенно защитных лесных участков» от 16 мая 2007 года, № 733
19. Постановление Кабинета Министров Украины от 23 мая 2007 года № 761 « Об урегулировании вопросов относительно специального использования лесных ресурсов», которой утвержден Порядок выдачи специальных разрешений на использование лесных ресурсов
20. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Положения о Государственном комитете лесного хозяйства Украины» від 27 июня 2007 года, № 883
21. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении такс для вычисления размера вреда, причиненной леса» от 23 июля 2008 года, № 655
22. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении предельной численности работников аппарата центральных органов исполнительной власти и подчиненных им территориальных органов и других государственных органов» от 13 мая 2009 года, № 464
23. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Положения о государственной лесной охране» от 16 сентября 2009 года, № 976
24. Постановление Кабинета Министров Украины « Об утверждении Государственной целевой программы «Леса Украины» на 2010-2015 года» от 16 сентября 2009 года, № 977
25. Распоряжение Кабинета Министров Украины « Об одобрении Концепции реформирования и развития лесного хозяйства» от 18 апреля 2006 года, № 208-р
26. Приказ Мінлігоспу « Об утверждении Инструкции по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции (работ, услуг) на предприятиях лесного хозяйства Украины» от 17 июля 1996 года, № 72
27. Приказ Мінлігоспу « Об утверждении Системы ведения лесного семеноводства» от 22 июля 1996 года, № 77
28. Приказ Мінлігоспу « Об утверждении Инструкции по проектированию, техническому приему, учета и оценки качества лесокультурных объектов» от 8 июля 1997 года, № 62
29. Приказ Держкомлігоспу, Минфина, Минэкономки, Минэкобезопасности и ГНА Украины « Об утверждении Инструкции о механизме взыскания сбора за специальное использование лесных ресурсов и пользования земельными участками лесного фонда» от 15 октября 1999 года, № 91/241/129/236/565
30. Приказ Держкомлігоспу « Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах Украины» от 27 декабря 2004 года, № 278
31. Приказ Держкомлігоспу « Об условиях оплаты труда работников Украинской государственной лісонасінневої инспекции Держкомлігоспу Украины» от 7 сентября 2005 года, № 412
32. Приказ Держкомлігоспу « Об утверждении Положения о лесу пожарные станции» от 28 декабря 2005 года, № 526

33. Приказ Министерства охраны окружающей природной среды Украины « Об утверждении Инструкции о порядке согласования и утверждение расчетных лесосек» от 5 февраля 2007 года, № 38

34. Приказ Держкомлігоспу Украины « Относительно усовершенствования механизмов продажи необработанного дерева» від 19 февраля 2007 года, № 42

35. Приказ Держкомлігоспу « Об утверждении Положения об областных управлениях лесного и охотничьего хозяйства» от 4 июля 2007 года, № 223

36. Приказ Держкомлігоспу « Об утверждении формы Сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций и Инструкции относительно заполнения формы Сертификата о происхождении лесоматериалов и изготовленных с них пиломатериалов для осуществления экспортных операций» от 7 сентября 2007 года, № 528

37. Приказ Держкомлігоспу Украины « Об утверждении показателей региональных нормативов оптимальной лесистости территории Украины» от 29 декабря 2008 года, № 371

38. Письмо Держкомлігоспу от 15 октября 2007 года, № 04-04/4299

39. Письмо Высшего хозяйственного суда Украины « О результатах изучения и обобщение судебной практики решения хозяйственными судами споров, связанных с охраной окружающей природной среды» от 1 января 2009 года