

В. П. ПЕЧУЛЯК

Віталій Петрович Печуляк, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету державної податкової служби України

ЛІСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

У ст. 13 Конституції України проголошується, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є основним національним багатством та об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Аналізуючи розвиток правової думки в галузі лісів та лісового господарства, можна виокремити кілька основних її компонентів. Насамперед, йдеться про роботи учених-правників, що становлять основу досліджень у цій галузі. Крім того, не можна не враховувати відповідні наукові доробки економічної спрямованості, оскільки проблеми лісового господарства дуже часто мають економічний вимір, а тому для розвитку наявних юридичних знань, більшість з яких апробована на практиці, необхідна й економічна інформація з метою прийняття практичних рішень у галузі права.

Як стверджують експерти, ліс є унікальним природним явищем, що за своїми біологічними ознаками являє собою сукупність дерев, чагарників, іншої лісової рослинності (трави, мохів, лишайників тощо), ґрунтового покриву, що взаємопов'язані і впливають одне на одного та на навколишнє природне середовище¹. Лісові ресурси нашої держави величезні. Деревина є сировиною для виробництва пиломатеріалів, паперу, меблів, будівельних конструкцій тощо. Разом з тим, ліс – джерело різноманітної не деревинної лісової продукції: живиці, різних смол, ефірних масел, технічної та лікарської сировини, грибів, ягід, горіхів тощо. Крім того, ліс – це середовище перебування диких птахів та тварин. Саме завдяки корисним властивостям лісу вдається запобігати забрудненню навколишнього природного середовища, рекреації земель, відновленню здоров'я населення тощо.

Так, О. Л. Дубовик розглядає земельне право як підгалузь екологічного права, хоча при цьому дослідниця називає земельне, лісове, гірниче право традиційними галузями права². Низка авторів підкреслюють, що екологічне право пов'язане з природоресурсними галузями права (земельним, гірничим, водним), оскільки вони мають спільні правові інститути та інструменти. С. А. Боголюбов зазначає, що природоресурсне право як частина екологічного права включає в себе земельне, гірниче, водне, лісове та інші підгалузі екологічного права, причому земельне право є самостійною галуззю права³. Водночас у іншому джерелі С. А. Боголюбов наголошує, що гірниче, лісове та водне право є самостійними галузями⁴. В. В. Петров, вказуючи на те, що лісове, водне та гірниче право виділилися із земельного, яке, у свою чергу, має галузевий характер та не може вважатися частиною екологічного права, оскільки має багато норм та інститутів, що не стосуються екології⁵.

Автори одного з російських підручників з земельного права⁶ вважають, що існування єдиної інтегрованої та консолідованої галузі права – природоресурсного права, є виправданим, проте екологічне право, що включає як природоресурсне, так і природоохоронне право, не існує, оскільки друге – це частина першого.

Б. В. Єрофєєв є прихильником позиції, що земельне, водне та лісове право повинні бути підгалузями екологічного права⁷. О. І. Крассов вважає, що земельне право тісно пов'язане із природоресурсним, яке включає в себе гірниче, водне, лісове та фауністичне право⁸, інші ж називають лісове, гірниче та водне право підгалузями самостійної галузі права – земельного права⁹.

Наведене дозволяє стверджувати, що поява і становлення екологічного права відбувається в межах широкої наукової дискусії. Позиції ж щодо поняття екологічного права зводяться у цілому до таких напрямів:

1) екологічне право належить до комплексних галузей права, і до його складу входить декілька самостійних галузей права, які регулюють різні види екологічних відносин. При цьому, аналізуючи думки колег, А. П. Гетьман та М. В. Шульга вбачають, що кожна галузь права, яка входить до складу екологічного права, або регулює самостійний вид екологічних відносин, в основі яких лежать різні екологічні об'єкти (тому й існують такі самостійні галузі права, як земельне, лісове, водне, гірниче, фауністичне, атмосферно-повітряне та інші), або інтегрується у правову спільність, яка об'єднує сукупність еколого-правових норм, що регулюють екологічні відносини з метою ефективного використання, відтворення, охорони природних ресурсів, забезпечення якості навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки, реалізації захисту екологічних прав¹⁰;

2) екологічне право є самостійною галуззю права і має єдиний предмет правового регулювання – суспільні відносини, які складаються з раціонального використання й охорони природних ресурсів. При цьому єдині екологічні відносини поділяються на декілька різновидів (земельні, водні, лісові, гірничі, фауні-

стичні, атмосфероповітряні та інші), які мають свої істотні специфічні особливості і спеціальні правові форми у вигляді підгалузей екологічного права (земельні, водні, лісові, гірничі, фауністичні, атмосфероповітряні, природно-заповідні та інші)¹¹.

Варто наголосити, що земельні відносини тривалий час охоплювали усі природоресурсові відносини, чим зумовлюється тісний взаємозв'язок природоресурсного права з екологічним у цілому. Це знаходить свій вияв у взаємозалежності та взаємопроникненні природоресурсових, природоохоронних та середовищезахисних відносин¹². Більше того, у концептуальному плані раціональне та ефективне природокористування розглядається як природоохоронна та середовищезахисна діяльність¹³, що стало підставою для об'єднання природоресурсового та природоохоронного права в єдину інтегровану галузь екологічного права. А земельні, гірничі, водні та лісові відносини становлять предмет відповідних самостійних галузей права і регулюються окремими кодифікованими нормативними актами та системою законодавства. Крім того, значна кількість вчених-правників підтримують позицію щодо формування вітчизняного фауністичного, флористичного та інших природоресурсових галузей права¹⁴. І залишається зовсім невелике коло суспільних відносин, які охоплюються природоресурсовим правом.

Відзначимо, однак, що формування і розвиток у вітчизняній системі права інституту права приватної власності на землю та ліси ускладнив задачу розмежування галузей права.

Таким чином, можна дійти висновку, що предмет регулювання екологічного права чітко не визначений, і єдиного погляду на цю проблему у вітчизняній доктрині права поки що не існує.

Тим не менш, ми схилиємось до думки, що лісове право може вважатися підгалуззю екологічного права, оскільки останнє, як і будь-яка інша цілісна система, що реалізується через множинність її елементів, реалізується через земельне, водне, лісове, гірниче та інші сфери права, що складають єдину «правову сім'ю», тобто можуть вважатися підгалуззями екологічного права. Всі вони об'єднуються системоутворюючими факторами.

Інший аргумент на користь цієї тези полягає і у тому, що традиційним у вітчизняній доктрині права є підхід до розмежування галузей права за двома головними критеріями – предметом та методом правового регулювання. Однак, проаналізовані критерії в контексті аргументації формування лісового права як самостійної галузі права у нашому випадку не дають достатніх підстав виділяти її як таку, а лише відокремлювати її як підгалузь, призначенням якої є правове регулювання близьких за видом правовідносин. Лісове право за своїми системними характеристиками, на наше переконання, є підгалуззю права, а вживання у даному випадку терміна «право» не можна вважати достатнім критерієм самостійності галузі.

З урахуванням того факту, що система права держави може видозмінюватися, зважаючи на ту мету, що переслідується правовим регулюванням конкретної сфери суспільних відносин, зауважимо, що яке б місце лісове право не посідало в системі права України – попередження глобальних екологічних проблем є тією основною метою, яка має супроводжувати його розвиток. Як було встановлено, найважливішим завданням лісового права визнається підтримання рівноваги між інтересами економічного зростання та потребами охорони довкілля. Ліс – це той осередок, навколо якого виникають і розвиваються суспільні відносини, які має регулювати лісове право.

Отже, на наше переконання, *лісове право – це підгалузь екологічного права, яку становлять правові норми, що регулюють правовідносини, пов'язані з веденням багаточільового лісового господарства, охороною та відтворенням лісів у нерозривному зв'язку з охороною навколишнього природного середовища, екологічною безпекою з метою підтримання сталого екологічного розвитку та екологічної рівноваги в країні.*

У цьому контексті варто наголосити, що й лісова політика економічно розвинених держав за час свого існування зазнала докорінних змін: від ери добувної експлуатації природних ресурсів, яка тривала до початку ХХ ст., до ери раціонального використання лісів у минулому столітті й до сьогодення. Цей процес супроводжувався відповідними змінами у праві: правові норми, що регулюють пов'язані з лісами суспільні відносини, як без ознак системності, так і за їх наявності пройшли тривалий шлях свого розвитку від первісного суспільства до сучасності. Завдяки деяким актам лісового законодавства вдавалося зберігати та навіть примножувати природні лісові багатства. Як убачається з матеріалу, викладеного у попередньому підрозділі, деякі акти були нагальними та корисними на момент їх прийняття, проте згодом втратили свого значення через особливості суспільного і економічного розвитку. Однак, такий шлях розвитку законодавства та його системи необхідно визнається прийнятним, адже успіх практичного втілення нормативних актів щодо лісу та лісового господарства залежить не від їх політичного чи доктринального спрямування, а від того, наскільки вони враховують конкретні обставини розвитку держави та історичної епохи, інтереси різних верств суспільства.

Наразі, оцінюючи перспективи розвитку законодавства у сфері суспільних лісових відносин, можна припустити, що в майбутньому еволюція законодавства триватиме, враховуючи екологічні, соціальні, наукові, технічні та політичні виклики нової, постіндустріальної ери розвитку людства. До того ж, очевидно, що зростатиме й динаміка таких змін, і в нових умовах залишатиметься багато невирішених як для науки, так і практики завдань. Цілком зрозуміло, що у таких умовах правові норми у сфері лісового господарства повинні спрямовуватись, перш за все, на подолання практики руйнівної експлуатації лісів з дотриманням принципу багаточільового використання лісів.

При виробленні й оцінці ролі лісового права у системі права України необхідно зважати і на те, що природна конкуренція розвитку різних видів лісових ресурсів подекуди обтяжується нерівноправністю користу-

вачів таких ресурсів, які водночас є суб'єктами лісового права. У такій ситуації користувач, що має найбільше прав та можливостей, природно прагне домінувати над іншими. Зазвичай, інтереси користувачів недеревинних ресурсів та корисних властивостей лісів зазнають тиску з боку суб'єктів сільського господарства та заготівлі деревини. Особливо гостро ця проблема стоїть у випадку оренди лісової ділянки, коли права орендаря поширюються лише на промислове використання деревини.

Уявляється, що розв'язання проблеми статусу суб'єктів лісового права лежить у площині належної систематизації управління лісовою галуззю.

Мають місце і проблеми щодо диференціації лісових земель, які, на думку науковців, не тільки зберуться, але й посиляться¹⁵. Якщо адміністративним шляхом не вплинути на їх розв'язання, та частина комерційних лісів, які не відведені під охоронні цілі, зазнає інтенсивного господарювання, адже наразі переважають саме такі способи використання природних ресурсів. Проте, зважаючи на наявність концепції багатопільового використання лісів, розв'язати дану проблему можливо шляхом встановлення оптимального співвідношення між площами з інтенсивним та багатофункціональним господарюванням, причому при перевазі останніх. При цьому всі власники, тобто незалежно від юридичних кордонів лісових ділянок, повинні зважати на значення лісів як екологічної складової навколишнього природного середовища.

Державне регулювання у сфері лісового господарства, тобто адміністративна сфера, потребує переходу як публічних, так і приватних об'єднань, що здійснюють управління природними ресурсами в цілому та лісовими ресурсами зокрема, від їх функціональної вузької спеціалізації до відкритих організацій, що дотримуються міжгалузевого підходу. Принципово даний аспект стосується узгодження положень законодавства у сфері лісових відносин з тим масивом права, що впливає на економіку лісового господарства та лісову політику. Тобто законодавство у сфері державного регулювання відносин у сфері лісового господарства, на наше переконання, повинно:

- 1) узгоджуватись з національною політикою у галузі довкілля, з вимогами міжнародного права та конкретними положеннями документів міжнародних організацій;
- 2) чітко окреслювати сферу дії, в тому числі завдяки чіткій термінології;
- 3) детально регламентувати права та обов'язки всіх суб'єктів права власності на ліси;
- 4) виявляти необхідну гнучкість, тобто бути придатним до застосування, зважаючи на різні природні умови, відносини власності, суспільні потреби чи екологічну обстановку у цілому;
- 5) заохочувати інвестиції у лісовий сектор та забезпечувати відшкодування витрат, пов'язаних із забрудненням навколишнього природного середовища та вільним використанням корисних властивостей лісів;
- 6) розширювати співпрацю між всіма суб'єктами, зайнятими у сфері лісового господарства – від управлінців до виконавців;
- 7) забезпечувати зростання рівня екологічної освіти фахівців лісового господарства та екологічної свідомості всіх громадян, оскільки усвідомлювати відповідальність за стан навколишнього природного середовища повинен кожен.

¹ Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юр. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПРн В. І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С. 365.

² Дубовик О. Л., Кремер Л., Любе-Вольфф Г. Экологическое право: Учебник / Отв. ред. О. Л. Дубовик. – М.: Эксмо, 2005.

³ Боголюбов С. А. Экологическое право: Учебник. – М.: Норма, 2001. – 448 с.

⁴ Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Смелянова В. Г. Земельное право: Учебник / Под ред. С. А. Боголюбова. – М.: Проспект (ТК Велби), 2010.

⁵ Петров В. В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. – 557 с.; Петров В. В. Экологическое право России: Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1996.

⁶ Земельное право РФ: Учебник для вузов / Ю. Г. Жариков, В. Х. Улюкаев, Г. А. Ларионов и др. / Под ред. В. Х. Улюкаева. – М.: Былина, 2003. – 496 с.

⁷ Ерофеев Б. В. Экологическое право: учебник для вузов. – М.: Высшая школа, 1992. – 341 с.

⁸ Крассо О. И. Земельное право: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007.

⁹ Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.

¹⁰ Гетьман А. П., Шульга М. В. Екологічне право. – Х.: Право, 2009. – 328 с. – С. 11.

¹¹ Гетьман А. П., Шульга М. В. Екологічне право. – Х.: Право, 2009. – 328 с. – С. 12.

¹² Природоресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – 376 с. – С. 15.

¹³ Мунтян В. Л. Правовые проблемы рационального природопользования: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – Х., 1975. – 49 с.; Шелмишченко Ю. С. Правовые проблемы экологии. – К.: Наук. думка, 1989. – 231 с.

¹⁴ Андрейцев В. І. Екологічне право. Особлива частина: Підручник / За ред. В. І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – 543 с.; Екологічне право України: Підручник / За ред. В. К. Попова, А. П. Гетьмана. – Х.: Право, 2001. – 249 с.; Экологическое право Украины / Под ред. И. И. Каракаша. – Одесса: Латстар, 2001. – 478 с.

¹⁵ Нетийвода В. М. Правові підходи Європейського Союзу до вирішення проблем охорони та раціонального використання лісів // Право України. – 2003. – № 11. – С. 76–81.

Резюме

У статті розкрито проблемні питання теоретичного та практичного характеру щодо визначення та розуміння змісту лісового права.

Ключові слова: ліс, лісове господарство, лісове право, систематизація.

Резюме

Статья раскрывает проблемные вопросы теоретического и практического характера, которые связаны с определением и пониманием содержания лесного права.

Ключевые слова: лес, лесное хозяйство, лесное право, систематизация.

Summary

The article deals with the theoretic and practical issues concerning the definition and understanding the subject-matter of the forest law.

Key words: forest, forestry, forest law, systematization.

Отримано 28.11.2011

Т. А. ШАРАЄВСЬКА

*Тетяна Анатоліївна Шараєвська, аспірант
Київського національного університету імені Тараса
Шевченка*

**ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ
ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАХИСТУ ТЕРИТОРІЙ І ГРОМАДЯН
У РАЗІ НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ**

Юридична відповідальність є однією із важливих правових форм захисту територій і громадян під час надзвичайних екологічних ситуацій. Аналіз чинного законодавства свідчить, що відповідальність за порушення вимог законодавства в даній сфері пов'язана з загальними проблемами щодо виконання законів, тобто їй властиві основні риси та принципи, що характерні для юридичної відповідальності взагалі. При цьому вона має свої особливості, зумовлені характером, особливостями правовідносин у досліджуваній сфері. Треба зауважити, що у зв'язку з відсутністю в загальній теорії права єдиного визначення юридичної відповідальності, немає і єдиного визначення відповідальності за порушення вимог законодавства в сфері захисту територій і громадян у разі надзвичайних екологічних ситуацій, що зумовлює актуальність даної проблеми сьогодні.

У цьому зв'язку, метою статті є спроба проаналізувати особливості юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства в сфері захисту територій і громадян у разі надзвичайних екологічних ситуацій, яка при подальшому дослідженні розглядатиметься у традиційному розумінні – ретроспективно-му, тобто як різновид юридичних наслідків, що настають у разі порушення правових норм.

Залежно від характеру скоєного протиправного діяння та від небезпеки і розміру заподіяної правопорушенням шкоди, на нашу думку, є підстави вести мову про можливість притягнення осіб, винних у порушенні вимог законодавства в сфері захисту територій і громадян у разі надзвичайних екологічних ситуацій, до всіх видів відповідальності, передбачених ст. 92 Конституції України¹, а саме: до адміністративної, цивільно-правової, кримінальної та дисциплінарної.

Починаючи розгляд питань, які стосуються адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства в сфері захисту територій і громадян у разі надзвичайних екологічних ситуацій, треба зазначити, що у законах України, які регламентують питання правового регулювання в умовах надзвичайної екологічної ситуації, питання відповідальності за порушення вимог законодавства в даних умовах відображено лише в загальному вигляді.

Зокрема у статтях 29, 30 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»² встановлено, що особи, винні в порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму надзвичайного стану, перевищенні своїх повноважень та неправомірному застосуванню сили при виконанні обов'язків з охорони громадського порядку під час надзвичайних екологічних ситуацій, несуть відповідальність згідно з Законом, який конкретизує, що режимні норми рівною мірою обов'язкові не тільки для фізичних осіб, а й для посадових осіб, покликаних стежити за їх дотриманням.

Досить побіжно питання юридичної відповідальності в досліджуваній сфері викладено в Законі України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»³. Відповідно до ст. 16 вказаного Закону юридичні і