

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІСІВ УКРАЇНИ

Одним із найбільших багатств України є ліс. Він відіграє надзвичайно важливу господарську, економічну та екологічну роль. З економічного боку ліс є основним джерелом деревини, технічної та лікарської сировини, що використовуються для різних галузей господарства. Ліс є основою паперової, меблевої та інших галузей промисловості. Екологічна функція лісів полягає в тому, що вони є джерелом поліпшення клімату, захищають ґрунти від вітрової та водної ерозії, є місцем перебування звірів і птахів, використовується в рекреаційних, естетичних та культурно-оздоровчих цілях.

Правовий режим лісів та його окремі елементи досліджувалися такими вченими, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Т.Г. Ковальчук, М.В. Краснова, Л.В. Мендик, В.Л. Мунтян, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте в період проведення реформ у сфері державного управління використанням та охороною лісів і адаптації українського лісового законодавства до європейського дане питання залишається актуальним та потребує подальшого дослідження.

Правовий режим лісів – це встановлений правовими нормами порядок та умови використання лісових ресурсів, забезпечення й охорони прав власників лісів та лісокористувачів, здійснення державного управління лісовими ресурсами, контролю за використанням лісу і додержання лісового й екологічного законодавства, ведення лісового кадастру, моніторингу лісових ресурсів, справляння плати за лісокористування і застосування юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону та використання лісів. Елементами правового режиму лісів можна визначити: право власності на ліси та право лісокористування, управління використанням та охороною лісів, правову охорону лісів та відповідальність за порушення лісового законодавства. Кожен з елементів правового режиму лісів має свої особливості порівняно з правовими режимами інших природних ресурсів, а також свої проблемні та дискусійні аспекти.

Актуальним на сьогодні є питання права власності на ліси. Відповідно до ст. 13 Конституції України 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 об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією¹. Отже, первинним суб'єктом права власності на ліси є Український народ. Згідно зі ст. 7 Лісового кодексу України (далі – ЛК) ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності².

Найбільш дискусійним є питання права приватної власності на ліси. Відповідно до ст. 12 ЛК громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування лісів згідно із законом. Заслугує на увагу положення ЛК про те, що громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ними на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь, без обмеження їх площі. Крім того, ліси, створені громадянами та юридичними особами на земельних ділянках, що належать їм на праві власності, перебувають у приватній власності цих громадян і юридичних осіб. Дане положення законодавства є надзвичайно позитивним, оскільки стимулює громадян висаджувати ліси, що в подальшому матиме сприятливий вплив на екологію. Згідно з ЛК суб'єктами права приватної власності на ліси є громадяни та юридичні особи України. Ліси, отримані у спадщину іноземними громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року. Аналогічна норма міститься і в Земельному кодексі України щодо земель сільськогосподарського призначення. Так, землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину іноземними громадянами, повинні бути відчужені протягом року. Дану позицію законодавця вважаємо вірною, оскільки ліси, як і земля, являє собою національне багатство України. І необхідним є обмеження права власності на ліси іноземних громадян, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб. Натомість права громадян України щодо приватної власності на ліси варто було б розширити. Зокрема, збільшити площу лісів, що можуть перебувати в приватній власності. Перед лісовим господарством сьогоденної України стоять завдання, подібні до ситуації 1920-х рр.: необхідність відновлення лісової галузі, покращення умов господарювання на селі, підвищення добробуту селян. Маючи такі проблеми, керівництво нашої держави того часу прийняло Постанову «Про забезпечення селянства лісами й побічним користуванням з державних лісів УСРР» від 27 травня 1925 р., згідно з якою селянам передавались лісові ділянки площею 55 га. Лісова площа такого розміру дає змогу більш ефективно використовувати природний ресурс і зробити цей вид діяльності більш рентабельним. Натомість на лісовій ділянці площею до 5 га про ефективне ведення лісового господарства може не йтися³.

Питання приватної власності на ліси є неоднозначним. З одного боку, приватна власність забезпечує стабільність та добробут суспільства, а в сфері лісокористування стимулює більш раціональне використання та бережливе ставлення громадян до належних їм лісових ресурсів, враховуючи цінність лісу для навколишнього середовища та майбутніх поколінь. З іншого боку, існує ризик, що приватна власність на ліси може нанести шкоду лісовому фонду країни через неконтрольовану поведінку власників, які будуть мати на меті лише короткострокові цілі. Для вирішення даної проблеми державою має бути створена належна нормативно-правова база та система заохочень за відповідальну поведінку власників та покарань за зловживання. Важливо також забезпечити вільний доступ населення до лісів, що перебувають у приватній власності. У ЛК передбачено, що громадяни мають право вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, якщо інше не передбачено законом. Питання щодо перебування громадян у лісах приватної власності також повинно бути врегульовано нормами ЛК.

Наступним елементом правового режиму лісів України є право лісокористування. Право користування лісами здійснюється в порядку постійного та тимчасового користування лісами. Найбільш актуальними на сьогодні питаннями у сфері лісокористування є електронний облік деревини та лісопродукції. У 2012 р. всі підприємства Держлісагентства планують повністю перейти на електронний облік деревини. Тим самим вони позбавлять можливості існування злочинних пилорам та унеможливлять обіг незаконно придбаної деревини. Електронний облік деревини ліквідує нечесну конкуренцію та виведе діяльність деревообробників у прозоре правове поле⁴.

Управління в галузі використання, відтворення та охорони лісів - це визначена лісовим законодавством виконавчо-розпорядча діяльність органів держави, самоврядних та громадських інститутів у цій галузі. Основними функціями управління у галузі використання, відтворення, захисту та охорони лісів є: розподіл і перерозподіл лісів; ведення державного лісового кадастру та обліку лісів; моніторинг лісів та лісова сертифікація; лісовпорядкування; організація відтворення лісів і лісорозведення; державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів; вирішення спорів у сфері охорони, захисту, використання й відтворення лісів. Однією з найважливіших функцій на сьогодні є державний облік лісів. За даними державного обліку лісів 2011 р. загальна площа лісових ділянок становила 10378,7 тис. га, із них вкриті лісовою рослинністю - 9 573,9 тис. гектарів. Загальний запас деревостанів порівняно з 1996 р. (коли було проведено попередній облік лісів) зріс на 24 % і становить 2101,97 млн куб. метрів. Середній приріст запасу становить 35,4 млн куб м на рік. Лісистість України дорівнює 15,9 % від загальної площі⁵. Проведення державного обліку лісів і одержання зведеної документації державного лісового кадастру дають змогу виявляти кількісні та якісні зміни в лісовому фонді України. Крім того, належна та повна інформація про стан лісів сприяє необхідній охороні лісу. Інформація про лісові ресурси є важливою для розуміння того, чи проведена лісова політика позитивно впливає на соціально-економічний та екологічний стан лісів. Інформація про ліси повинна включати в себе відомості щодо моніторингу стану лісів, моніторингу лісових пожеж та лісової інвентаризації. Такі заходи підвищеного контролю за лісами є обов'язковою складовою лісової політики Європейського Союзу, про що свідчить прийняття Європейською комісією Зеленої книги щодо захисту лісів та лісової інформації в Європейському Союзі в умовах підготовки лісів до змін клімату⁶.

Правова охорона лісів є надзвичайно важливою складовою правового режиму лісів. Відповідно до ч. 1 ст. 86 ЛК організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб. Отже, можна виділити три найважливіші вектори охорони лісів: охорона від пожеж, охорона від незаконних рубок, охорона від шкідників і хвороб.

Надзвичайно актуальною є проблема охорони лісів від пожеж. Досі Україна вважалась відносно благополучною країною в лісопожежному сенсі. Річна площа пожеж упродовж останніх років в Україні в перерахунок на 1 га лісових земель була серед найнижчих в Східній Європі. Це підтверджує високий рівень ефективності охорони лісів від пожеж. Водночас, за оцінками фахівців США, Німеччини, Франції, які знайомилися із системою охорони лісів від пожеж в Україні, технічне забезпечення гасіння часто не відповідає сучасному рівню. Недостатній і рівень співпраці та взаємодії між лісовою пожежною охороною та регіональними підрозділами МНС України. З метою поліпшення координації дій у галузі попередження й гасіння лісових пожеж, передусім тих, що характеризуються транскордонним ефектом, під егідою ООН розроблена світова система раннього виявлення пожеж, яка базується на супутниковому спостереженні, прогнозуванні та моделюванні лісопожежних ризиків і централізованій інформаційній системі оповіщення. Науковий супровід цієї системи здійснюють вчені Канади і США у співпраці з Глобальним центром моніторингу пожеж. Україна також задіяна в цій співпраці в частині попередження великих лісових пожеж у зоні відчуження ЧАЕС⁷.

Варто зауважити, що питання лісових пожеж слід пов'язувати не стільки зі збільшенням відвідуваності лісів населенням, скільки з культурою поведінки в лісах. У даній сфері надзвичайно важливими є превентивні заходи, застосування яких є одним із принципів екологічного права. Необхідною є профілактика правопорушень у вигляді підвищення свідомості лісокористувачів. Важливим напрямом підвищення ефективності протипожежної охорони лісів можуть бути сучасні телекомунікаційні можливості. Останнім часом значно зросла роль соціальних мереж. В Україні такі соціальні мережі, як «Контакт», Facebook, Twitter, YouTube та інші можна використати для підняття протипожежної пропаганди на якісно новий рівень. Розміщення протипожежних роликів, фотографій згарищ, інформації про негативні екологічні та соціальні наслідки пожеж можуть бути ефективним інструментом для зменшення кількості лісових пожеж унаслідок необережного поводження з вогнем.

Негативно впливає на екосистему лісу здійснення рубок без відповідного дозволу. Існування тіньового ринку деревини погіршує стан природного середовища, розвиток лісового господарства та національної економіки в цілому. Необхідність ефективного проведення моніторингу рубок, посилення контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням деревостанів зумовило схвалення Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2009 року.

Захист лісів від шкідників і хвороб забезпечується шляхом систематичного спостереження за станом лісів, своєчасного виявлення осередків шкідників і хвороб лісу, здійснення профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації і ліквідації. Охорона і захист лісів може здійснюватись із застосуванням авіації. Зона авіаційної охорони і захисту лісів визначається центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства з урахуванням замовлень власників лісів і постійних лісокористувачів. Забезпечення охорони й захисту лісів покладається на органи виконавчої влади з питань лісового господарства та органи місцевого самоврядування, власників лісів і постійних лісокористувачів.

За порушення законодавства про охорону та використання лісів винні особи можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. Правопорушення у сфері використання та охорони лісів України можна поділити на дві групи: 1) правопорушення, об'єктом яких є ліс як природний об'єкт; 2) правопорушення, об'єктом яких виступають права на ліси України. До правопорушень першої групи можна віднести незаконну порубку лісу; пошкодження та знищення лісових культур і молодняка; знищення або пошкодження ползахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень; пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками. До правопорушень другої групи належать незаконне використання земель державного лісового фонду; порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі й вивезення деревини, заготівлі живиці.

Кримінальна відповідальність є найсуворішою із всіх видів відповідальності за порушення лісового законодавства. Підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України. Злочини проти довкілля, в тому числі й у сфері використання та охорони лісів, передбачені у XIII Розділі Кримінального кодексу України⁸. За злочини у сфері використання та охорони лісів передбачені такі санкції: штраф, арешт, обмеженням волі та позбавлення волі. Найбільш сувора санкція у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років передбачена за знищення або пошкодження лісових масивів вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом, якщо це спричинило загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки.

Найпоширенішим видом юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства є адміністративна відповідальність. Підставою для настання такої відповідальності є вчинення адміністративного проступку. Дані проступки передбачені гл. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка має назву «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охоро-

ни культурної спадщини»⁹. За вчинення адміністративних правопорушень лісового законодавства передбачені санкції у вигляді штрафів, більшість з яких встановлюються у розмірі від трьох до семи неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Варто зауважити, що санкції за адміністративні порушення лісового законодавства України є надзвичайно низькими, що певним чином перешкоджає виконанню ними попереджувальної, превентивної функції. Вважаємо, що санкції за адміністративні проступки у сфері лісового законодавства необхідно підвищити.

Важливим принципом юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства України є те, що притягнення винних осіб до адміністративної чи кримінальної відповідальності не звільняє їх від цивільно-правової відповідальності у частині відшкодування шкоди, заподіяної ними в результаті вчинення лісових правопорушень. Екологічну шкоду усувають шляхом відновлення природних ресурсів, відтворення природного об'єкта в природі. Альтернативою є відшкодування збитків, тобто компенсація грошового еквівалента, грошової оцінки негативних наслідків правопорушення – як тих, що вже виникли, так і тих, що мають перспективний характер. Особливістю майнової відповідальності за лісові правопорушення є застосування при обчисленні шкоди таксоного методу, передбаченого Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу», яка була прийнята 23 липня 2008 року.

Дисциплінарна відповідальність є одним із засобів впливу на осіб, для яких дії з охорони, захисту, відновлення та використання лісів є посадовим обов'язком. Види дисциплінарних стягнень встановлені в ст. 147 Кодексу законів про працю України. За порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення¹⁰.

Підсумовуючи вищевикладене, потрібно зазначити, що правовий режим лісів має свою специфіку. Правове регулювання використання та охорони лісів в Україні потребує вдосконалення. Зокрема, слід врегулювати питання щодо перебування громадян у лісах приватної власності. Крім того, варто розширити права приватних власників лісів, зокрема, збільшити площу лісів, що можуть перебувати у приватній власності. Також необхідно підвищити санкції за адміністративні правопорушення у сфері лісового законодавства України.

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

³ Кіндюк Б. До питання про тимчасову передачу лісів селянству за часів НЕПу / Б. Кіндюк // Юридична Україна. – 2011. – № 1. – С. 66-70. – С. 68-69.

⁴ Поденко В. Ліси – турбота держави. Державне агентство лісових ресурсів звітує перед Президентом України про свою роботу / В. Поденко // Лісовий і мисливський журнал. – 2012. – № 4. – С. 2.

⁵ Гульчак В. Позитивні зміни. Державний облік лісів України – підсумки та прогнози / В. Гульчак // Лісовий і мисливський журнал. – 2012. – № 2. – С. 6-8. – С. 6.

⁶ Green Paper on Forest Protection in the EU: Preparing Forests for Climate Change. European Commission [Електронний ресурс]. – Brussels, 1.3.2010. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/green_paper.pdf.

⁷ Виклики XXI сторіччя // Лісовий і мисливський журнал. – 2011. – № 3. – С. 8-11. – С. 10.

⁸ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

⁹ Кодекс про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

¹⁰ Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50.

Резюме

У статті визначено поняття правового режиму лісів, визначено та охарактеризовано окремі його елементи, проаналізовано актуальні та дискусійні питання правового режиму використання та охорони лісів в Україні.

Ключові слова: правовий режим, право власності на ліси, право лісокористування, охорона лісів, юридична відповідальність за порушення лісового законодавства.

Резюме

В статье определено понятие правового режима лесов, определены и охарактеризованы отдельные его элементы, проанализированы актуальные и дискуссионные вопросы правового режима использования и охраны лесов в Украине.

Ключевые слова: правовой режим, право собственности на леса, право пользования лесами, охрана лесов, юридическая ответственность за нарушения лесного законодательства.

Summary

In this article is determine a concept of legal regime of forest, determined and characterized individual his component, analyzed topical and discussion questions of legal regime to make use and guard of forest in Ukraine.

Key words: legal regime, right of imperiousness of forest, guards of forest, judicial responsibility of break the forest legislation.

Отримано 13.11.2012