

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

Єгорова Тетяна Петрівна

УДК 349.6:630(477)

**ОХОРОНА ЛІСІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА
КРАЇН СНД: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

12.00.06 – земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор **Гетьман Анатолій Павлович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, проректор з наукової роботи, академік Національної академії правових наук України.

Офіційні опоненти:

– доктор юридичних наук, професор **Єрмоленко Володимир Михайлович**, Національний університет біоресурсів і природокористування України, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука;

– кандидат юридичних наук, доцент **Зуєв Віталій Анатолійович**, Університет митної справи та фінансів, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін.

Захист відбудеться 07 червня 2016 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано 28 квітня 2016 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В. Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У сучасних умовах актуальність дослідження правових і організаційних засад охорони лісів пов'язана з екологічною функцією лісів як ресурсу, що забезпечує якість навколишнього природного середовища та є його невід'ємним компонентом, а також з удосконаленням правової регламентації охорони лісів за умов адаптації українського законодавства до вимог Європейського Союзу відповідно до підписаної 27 червня 2014 року Президентом України та головами держав або уряд Європейського Союзу Угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Не дивлячись на те, що прийнятий у 1994 році Лісовий кодекс України (ЛК далі за текстом) було змінено новою редакцією в 2006 році, яка чинна на сьогоднішній день, норми Лісового кодексу України, на жаль, не відповідають сучасним вимогам розвитку суспільних відносин в галузі охорони лісів.

Недоліки організаційного та правового забезпечення охорони лісів, сучасний екологічний стан лісів висвітлені, зокрема, в постанові Верховної Ради України від 05.03.1998 р. «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», серед яких наведено: відсутність належної уваги охоронним нормам лісового права, неврахування інтенсивного антропогенного впливу та зростаючого техногенного навантаження на ліси та ін.

Аналіз правових проблем охорони лісів визначає два концептуальні підходи до реформування чинного законодавства України у зазначеній сфері. Перший з них будується на запозиченні зарубіжного досвіду правового регулювання охорони лісів, другий на зверненні до власного історико-правового досвіду та удосконаленні на його основі лісового законодавства України. Лише поєднання цих двох підходів надасть якісне реформування чинного законодавства України та його гармонізацію з міжнародними принципами та стандартами охорони лісів.

З огляду на спільне історичне минуле, спільне спадкоємство традицій СРСР у сфері охорони лісів для України та країн СНД характерні подібні та близькі умови побудови загальної системи органів управління лісовим господарством, принципи та цілі розвитку лісової галузі, проблеми формування нормативної бази у галузі регулювання відносин, що складаються з приводу охорони лісів.

Тому існує необхідність дослідити стан та умови розвитку лісового

законодавства у сфері охорони лісів країн СНД (на прикладі Російської Федерації (РФ далі за текстом), Республіки Білорусь та Республіки Казахстан) з метою осмислення, вивчення та подальшого використання позитивного досвіду у національному лісовому законодавстві.

Науковим підґрунтям для проведення дослідження стали праці українських вчених у галузі екологічного, земельного й аграрного права: В.І. Андрейцева, Г.В. Анісімової Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, В.Л. Бредіхіної, А.П. Гетьмана, С.А. Генсірука, А.А. Головка, І.І. Каракаша, Г.А. Гончаренка, А.М. Статівки, О.В. Донець, Т.В. Єрмолаєвої, В.Д. Басая, В.М. Єрмоленка, В.І. Лозо, В.А. Зуєва, В.В. Костицького, М.В. Краснової, П.В. Тихого, В.С. Шахова, О.І. Логвиненко, Н.Р. Малишевої, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка, В.Л. Мунтяна, П.В. Мельника, Л.В. Мендика, Є.І. Немировського, В.П. Непійводи, Б.Г. Розовського, С.В. Разметаєва, А.І. Ріпенка, В.І. Семчика, А.К. Соколової, І.М. Синякевича, В.Ю. Уркевича, М.В. Шульги, М.К. Черкашиної, Ю.С. Шемшученка, С.М. Шершуна, С.В. Шарапової та інших вчених.

У дослідженні також використані концептуальні положення, що містяться у працях радянських, російських, білоруських та казахських вчених-правників: О.М. Абаніної, Н.С. Баїмбетова, Д.Л. Байдельдінова, А.С. Байсалова, С.О. Балашенка, С.О. Боголюбова, М.М. Брінчука, Ю.А. Вовка, П.М. Єрмолінського, Б.В. Єрофєєва, О.С. Колбасова, М.І. Краснова, О.І. Крассова, О.В. Куликової, В.Є. Лізгаро, Т.І. Макарової, В.В. Петрова, Г.М. Полянської, Є.М. Пугача, О.О. Сєдова, А.С. Стамкулова, І.С. Шахрай, Н.А. Шингель та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана на кафедрі екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до цільової комплексної програми «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (державна реєстрація № 0111U000962).

Мета й завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у визначенні юридичної природи охорони лісів, проведенні порівняльно-правового дослідження охорони лісів за законодавством України та країн СНД, розкритті поняття та юридичних ознак правової охорони лісів, а також у розробці науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій з удосконалення правового забезпечення засобів та способів реалізації охорони лісів.

Відповідно до поставленої мети окреслено основні завдання дисертації:

– розкрити історико-правові засади становлення та розвитку охорони лісів на території сучасної України та країн СНД шляхом проведення всебічного аналізу національного та міжнародного екологічного законодавства, науково-правової і спеціальної літератури;

– сформулювати поняття охорони лісів та його юридичні ознаки, поняття захисту лісів в сучасних умовах; виокремити спільні ознаки та підстави відмежування цих правових категорій;

– з'ясувати структуру та повноваження органів державного управління в галузі охорони лісів в Україні та країнах СНД (РФ, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан);

– визначити та провести порівняльно-правовий аналіз основних функцій державного управління, спрямованих на здійснення правової охорони лісів в Україні та країнах СНД;

– встановити поняття юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства, здійснити класифікацію лісопорушень як підстави юридичної відповідальності;

– охарактеризувати чинне законодавство України та країн СНД у сфері охорони лісів з метою визначення рівня його ефективності та виявлення невришених у цій сфері питань;

– виявити шляхи вдосконалення та перспективи розвитку законодавства України щодо правового регулювання охорони лісів;

– сформулювати науково обґрунтовані пропозиції для вдосконалення законодавчої та правозастосовної практики щодо суспільних відносин у сфері охорони лісів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються в сфері охорони лісів в Україні та країнах СНД (на прикладі РФ, Республіки Білорусь та Республіки Казахстан).

Предметом дослідження є правове регулювання охорони лісів в Україні та країнах СНД.

Методи дослідження. Методологічну базу дисертаційної роботи склали дві групи методів наукового пізнання: загальнонаукові (діалектичний, системний, компаративний, історико-системний, метод узагальнення, метод аналізу та синтезу, формально-логічний, структурно-функціональний) та спеціально-наукові методи (формально-юридичний та порівняльно-правовий).

Основним методом, що використовував автор, став діалектичний метод, який дозволив визначити стан, тенденції та перспективи розвитку наукових досліджень щодо правового регулювання охорони лісів та вдосконалення законодавства в зазначеній сфері. Порівняльно-правовий метод використовувався при встановленні зв'язку основних наукових

розробок з питань правового регулювання охорони лісів, а також порівнянні організаційно-правових засад охорони лісів в Україні та країнах СНД. Системний та компаративний методи дозволили з урахуванням аналізу лісоохоронного законодавства України та країн СНД виділити спільне, та продемонструвати конкретні відмінності, які спостерігаються при правовому регулюванні відносин з охорони лісів.

Історико-системний метод використовувався для виявлення комплексу передумов появи норм з охорони лісів у пам'ятках права, а також дозволив охарактеризувати процес розвитку законодавства про охорону лісів в Україні та країнах СНД. Метод аналізу та синтезу використано при дослідженні всіх підрозділів дисертації. Зміст та особливості правових норм, що визначають правову охорону лісів, розкрито за допомогою формально-логічного та формально-юридичного методів. Структурно-функціональний метод не лише визначив порядок дослідження, а й продемонстрував взаємозв'язок різних підходів та концепцій у цій сфері, виявив комплексний зміст правової охорони лісів і визначив сферу дії лісоохоронного законодавства.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що подана на захист робота є першим комплексним порівняльно-правовим дослідженням законодавства у сфері охорони лісів України та країн СНД.

Відповідно до одержаних у процесі дослідження результатів на захист виносяться такі теоретичні положення, висновки та рекомендації:

вперше:

- надано історичну періодизацію розвитку правового регулювання охорони лісів в Україні та країнах СНД (на прикладі Російської Федерації, Республіки Білорусь та Республіки Казахстан). На основі проведеного історико-правового аналізу виділено три хронологічні періоди виникнення й розвитку правового регулювання суспільних відносин у цій сфері: перший період – феодального та ранне капіталістичного розвитку (кінець IX ст. – початок XX ст.); другий період – радянський (початок XX ст. – кінець XX ст.); третій період – сучасний (кінець XX ст. – сучасний час);

- сформульовано поняття «правова охорона лісів», під якою пропонується розуміти сукупність передбачених нормами права заходів, що спрямовані на збереження лісів (заліснення лісових територій), їх раціональне та невиснажливе використання, попередження в них пожеж та незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу та порушень у сфері управління та користування лісовими ресурсами;

- сформульовано поняття «правовий захист лісів», під яким пропонується розуміти систему передбачених нормами права активних заходів, що застосовуються у разі правопорушень у сфері лісових відносин з метою відтворення, оздоровлення, відновлення пошкоджених лісових ресурсів, реалізації юридичної відповідальності за вчинені порушення;

- розкрито повноваження державних органів у сфері охорони лісів та лісових ресурсів, що діють в Україні. Внесено пропозицію відокремити лісову охорону у самостійний підрозділ при Державній екологічній інспекції України, яка підпорядковується Міністерству екології та природних ресурсів України, та надати цьому підрозділу функцію контролю, яку має на сьогодні Державне агентство лісових ресурсів України;

- висловлено пропозицію виділити лісовпорядкування як одну з основних функцій державного управління в галузі охорони лісів, яка включає в себе облік лісів, ведення державного лісового кадастру, моніторинг, інвентаризацію лісів, сертифікацію, планування, прогнозування, інформування;

- запропоновано закріпити на законодавчому рівні (в Лісовому кодексі України) сформульоване поняття «лісопорушення», його пропонується визначати як протиправне діяння, яке порушує встановлені законодавством вимоги використання та охорони лісів та спричиняє або загрожує спричинити шкоду лісу.

удосконалено:

- наукові положення щодо здійснення контролю в управлінні охороною лісів шляхом внесення пропозиції розмежувати функції стандартизації, планування, інвентаризації лісів, моніторингу з функціями ведення господарювання в лісовому фонді. Вбачається доцільним передати зазначені функції Мінприроди України, як центральному органу виконавчої влади, який забезпечуватиме збереження, охорону та відтворення лісів;

набули подальшого розвитку наукові положення щодо:

- посилення на законодавчому рівні пріоритету охорони лісів, як найважливішого компонента навколишнього природного середовища перед використанням лісів; пріоритету збереження, зокрема, лісів, розташованих на особливо охоронюваних природних територіях, лісів природоохоронного та рекреаційно-оздоровчого призначення;

- необхідності по-новому розглядати «правову охорону лісів» та «правовий захист лісів», як нетотожні та взаємозамінювані, що спрямовуються на всебічне забезпечення охорони та раціонального

використання лісів. Отже, захист виступає частиною охорони, є його складовим елементом, але має поряд з цим автономний характер. На підставі здійсненого порівняльного аналізу в країнах СНД виокремлено спільні ознаки та підстави розмежування категорій «правова охорона лісів» та «правовий захист лісів»;

- недосконалості застосування адміністративної відповідальності за лісові правопорушення. Запропоновано передбачити таку кваліфікуючу ознаку, як повторність, та підвищення розміру адміністративного штрафу за повторні лісопорушення шляхом внесення відповідних змін у законодавство.

Практичне значення одержаних результатів визначається тим, що зміст роботи та висновки дозволяють заповнити прогалини та уникнути протиріч, що існують у нормах лісового законодавства України щодо охорони лісів.

Положення і висновки дисертації може бути використано у: науково-дослідницькій сфері – як підґрунтя для подальших наукових розробок; нормотворчій та правозастосовній діяльності – надають можливість удосконалення діючого лісоохоронного законодавства на підставі історико-правового досвіду вирішення багатьох проблем у галузі охорони лісів; навчально-методичній роботі – при викладенні курсу «Екологічне право», при підготовці навчальних посібників та підручників з екологічного права, спецкурсів з охорони, правового регулювання та використання лісів.

Результати дослідження впроваджено: а) у нормотворчу діяльність – сформульовані окремі пропозиції щодо вдосконалення діючого національного лісового законодавства, які увійшли в «Методичні рекомендації з формування стійкої лісової компоненти в агроєкосистемах зони Полісся України» (№ ДР 0109U007895 від 28.10.2009 р.), підготовлені Інститутом агроєкології Української академії аграрних наук; б) у навчальний процес Національного університету біоресурсів і природокористування при викладанні дисципліни «Історія держави і права України», спецкурсів з лісового законодавства (акт впровадження № 148 від 27.10.2009 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана автором особисто, її зміст базується на власних дослідженнях здобувача, аналізі нормативних, статистичних та інших джерел. Питання, пов'язані з дослідження порівняльно-правової охорони лісів за законодавством України та країн СНД, розглядаються вперше. Особисто автором виконано розділ «Інноваційна модель розвитку лісової галузі в Україні» в колективній монографії «Теоретичні засади правового регулювання

інвестування інноваційного розвитку в Україні», підготовленій в Національній академії правових наук України, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні висновки і практичні рекомендації, що містяться в дисертації, обговорювались та були схвалені на засіданнях кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні положення роботи були оприлюднені в доповідях на міжнародних і всеукраїнських науково - практичних конференціях: «Юридична осінь 2011 року» (9 листопада 2011 р., м. Харків); «Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України» (9 листопада 2012 р., м. Харків); «Актуальні питання інтелектуальної власності та інноваційного розвитку» (15-16 листопада 2012 р., м. Харків); «Актуальні досягнення юридичної науки в ХХІ столітті» (30 листопада – 1 грудня 2012 р., м. Львів); «Сучасна роль права та закону у процесі врегулювання суспільних відносин» (8-9 грудня 2012 р., м. Харків); «Сучасне правотворення: питання теорії та практики» (14-15 грудня 2012 р., м. Одеса); «Актуальні напрями правового забезпечення інноваційної та інвестиційної політики в Україні» (14 листопада 2014 р., м. Харків).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи викладено у тринадцяти наукових працях, у тому числі в п'яти статтях - у фахових наукових виданнях, одна стаття - у зарубіжному фаховому науковому виданні та у тезах семи наукових доповідей на конференціях.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань і предмета дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків і списку використаних джерел (371 найменування). Загальний обсяг дисертації – 221 сторінок, з них основного тексту – 179 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, визначено ступінь наукової розробки проблеми, зазначено зв'язок теми з науковими програмами та планами, визначено мету роботи, її завдання, об'єкт і предмет, характеризуються методи дослідження, наукова новизна одержаних результатів та їх теоретичне і практичне значення, викладено дані про апробацію основних положень дисертації.

Розділ 1. «Теоретичні та історичні аспекти правової охорони лісів в Україні та країнах СНД» складається з 2-х підрозділів.

У підрозділі 1.1. «Становлення правового регулювання охорони лісів

за законодавством України та країн СНД» досліджуються історико-правові засади становлення й розвитку охорони лісів на території сучасної України та країн СНД.

Пропонується поділити розвиток правового регулювання охорони лісів на три періоди: 1) період феодального та ранне капіталістичного розвитку (кінець IX ст. – початок XX ст.), який характеризується стрімким формуванням лісоохоронного законодавства, що здійснювалось дещо фрагментарно та розрізнено. Це пов'язано із поділом території на частини та належністю їх до різних держав, на яких існувало суперечливе та різноспрямоване лісоохоронне законодавство. Лісове законодавство Республіки Білорусь та Республіки Казахстан в цей період було спрямовано на розвиток системи управління природними ресурсами, природоохоронні норми перебували у зародковому стані; 2) радянський період (початок XX ст. – кінець XX ст.). В цей період становлення правового регулювання охорони лісів як на території сучасної України, так і країн СНД загалом відбувалося в умовах частого реформування; центральні відомства вирішували усі питання розвитку лісоохоронного законодавства республік. Це приводило до неможливості реформування системи державного управління лісовою галуззю та удосконалення системи правових норм з охорони лісів; 3) сучасний період – розвиток правової думки в галузі охорони лісів в Україні та країнах СНД характеризується міжгалузевістю та фрагментарністю наукових досліджень.

У підрозділі 1.2. «Поняття правової охорони та захисту лісів в Україні та країнах СНД (співвідношення термінів «охорона» і «захист»)» проводиться системний аналіз наукових праць, національного законодавства та законодавства країн СНД щодо охорони та захисту лісів, надається визначення понять «правова охорона лісів» та «правовий захист лісів», виокремлюються спільні ознаки та підстави розмежування цих правових категорій.

У дисертації автор звертає увагу на те, що лісоохоронне законодавство України потребує вдосконалення, зокрема, необхідно посилити пріоритет охорони лісів як найважливішого компонента навколишнього природного середовища перед використанням лісів, пріоритет збереження лісів, розташованих, зокрема, на особливо охоронюваних природних територіях, лісів природоохоронного чи рекреаційно-оздоровчого призначення. При цьому охорона лісів не повинна здійснюватись на шкоду людині.

Обґрунтовується, що поняття «правова охорона лісів» та «правовий захист лісів» не є тотожними та взаємозамінюваними. Правова охорона

ширше за своїм змістом та включає в себе захист.

На підставі здійсненого порівняльного аналізу категорій «правова охорона лісів» та «правовий захист лісів» автором виокремлено спільні ознаки, які виявляються в тому, що як «правова охорона лісів», так і «правовий захист лісів»: 1) є засобами регулювання суспільних відносин в сфері управління та користування лісами; 2) мають юридичний характер, оскільки мають правову форму закріплення; 3) мають нормативний характер та поширюються на невизначену кількість осіб; 4) установлюються державою з урахуванням особливостей її політики; 5) гарантуються державою (є елементами юридичних гарантій), оскільки забезпечуються державними, у тому числі і правовими, засобами; 6) є елементами змісту та сторонами законності, що забезпечуються реалізацією правових приписів; 7) мають на меті досягнення правопорядку як суспільного порядку, врегульованого правом. Щодо розмежування цих понять відзначається, що «охорона лісів» включає заходи правового захисту, тим самим підтверджується думка про співвідношення цих понять як частини і цілого, де захист є складником поняття охорони.

Розділ 2. «Державне управління в галузі охорони лісів за законодавством України та країн СНД» складається з 3-х підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Сучасні тенденції розвитку державного управління в галузі охорони лісів в Україні та країнах СНД» розглянуто основні тенденції розвитку державного управління в галузі охорони лісів в Україні та країнах СНД у сучасних умовах.

Виходячи з аналізу документів, прийнятих в Україні та країнах СНД (Російській Федерації, Республіці Білорусь, Республіці Казахстан), які визначають тенденції розвитку державного управління в галузі охорони лісів в зазначених державах, автором аргументовано доводиться, що в Російській Федерації у зв'язку із недосконалістю механізму управління та федеративним устроєм держави одним із першочергових завдань є врегулювання та розмежування співвідношення компетенції у сфері управління лісовим сектором між федеральними та регіональними органами.

У Республіці Білорусь запроваджується концепція розмежування ведення лісового господарства (як господарської діяльності) та управління лісами, що має на меті вдосконалити механізм охорони, збереження та відтворення лісових ресурсів, з одночасним ефективним та невиснажливим використанням лісів для економічних потреб держави, що є, на нашу думку, позитивним досвідом.

У Республіці Казахстан на сьогоднішній день відсутній окремий

галузевий документ, який визначав би програмні цілі та завдання лісового господарства. Особливістю планування сталого розвитку лісового господарства є прийняття за основу програмних документів, які містять конкретні та практичні цілі та завдання, внаслідок чого існує можливість перевірки їхнього виконання. Відповідні програми Республіки Казахстан не передбачають широкого кола питань вдосконалення механізму управління в галузі охорони лісів, відсутня орієнтованість на ліс як на сировину чи продукцію, відсутні плани щодо реформування системи управління лісовим фондом, зазначається лише про вирішення конкретно визначених та нагальних проблем охорони, збереження та відтворення лісових ресурсів.

Підрозділ 2.2. «Органи державного управління в галузі охорони лісів за законодавством України та країн СНД» присвячений дослідженню основних органів державного управління, що діють в Україні, Російській Федерації, Республіці Білорусь та Республіці Казахстан у галузі охорони лісів.

Аргументовано доводиться, що при розподілі компетенції між вказаними державними органами порушено принцип збалансування повноважень. Так, на сьогодні в Україні продовжує функціонувати отримана в спадок від Радянського Союзу система управління лісами і лісовим господарством, яка характеризується концентрацією функцій управління лісами і лісовим господарством у межах одного суб'єкта управління – Держлісагенства України.

Так, Держлісагенство здійснює державне управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства (окрім державного контролю за шкідливими організмами та захистом рослин), і в той же час здійснює державний контроль за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання, тобто здійснює самоконтроль.

Автором доводиться необхідність вдосконалити систему державного управління у сфері охорони лісів шляхом відокремлення лісової охорони у самостійний підрозділ при Державній екологічній інспекції України, яка підпорядковується Міністерству екології та природних ресурсів України. Цей орган державного управління має бути наділений функцією контролю, яку має Держлісагенство України.

Пропонується повноваження щодо управління лісами (нормування, стандартизацію, прогнозування, планування, моніторинг тощо) надати Мінприроди України як центральному органу виконавчої влади, який забезпечуватиме збереження, охорону, відтворення лісів як природних

ресурсів. Підпорядкованим Мінприроди України має бути спеціалізований орган управління лісового господарства, який здійснюватиме господарські функції лісокористування.

У підрозділі 2.3. «Функції державного управління в галузі охорони лісів в Україні та країнах СНД» досліджуються основні функції, що віддзеркалюють тенденції сучасного державного управління в галузі охорони лісів в Україні та країнах СНД.

Автором аргументовано доводиться, що лісовпорядкування є однією із основних функцій управління лісами, ведення лісового господарства та врегулювання відносин, що складаються з приводу користування, охорони, захисту, збереження та відновлення лісу. Такі функції, як облік лісів, ведення державного лісового кадастру, моніторинг, інвентаризація лісового фонду, сертифікація, планування, прогнозування здійснюються з метою впорядкування та забезпечення ефективної організації ведення лісового господарства, тобто є складовими лісовпорядкування.

Встановлено, що охорона і захист лісів – це не окрема функція державного управління лісовою галуззю, це – основоположний принцип, який лежить в основі кожної функції і притаманний всім напрямкам державної управлінської діяльності.

Порівнюючи функції державного управління в галузі охорони лісів в Україні та країнах СНД, встановлюється, що в нашій державі їх теоретична розробка знаходиться на значно вищому рівні. Різняться й їхня кількість. Так, російські науковці не виділяють таких функцій, як нормування, лімітування та ліцензування, державний екологічний контроль та екологічна експертиза в галузі охорони лісів, екологічне виховання і навчання. Це, на наш погляд, є прогалиною теорії лісового права Росії і суттєво звужує коло функцій державного управління лісовою галуззю.

Розділ 3. «Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів в Україні та країнах СНД» складається з 2-х підрозділів.

У підрозділі 3.1. «Поняття юридичної відповідальності у сфері охорони лісів» розглянуто поняття та підстави юридичної відповідальності у сфері охорони лісів.

Відповідно до точок зору науковців, юридичною відповідальністю за лісопорушення є правоохоронне відношення між державою і правопорушником щодо застосування до останнього заходів впливу, передбачених законом і його обов'язку понести не вигідні для нього правові наслідки за порушення лісового законодавства.

Автором сформульовано поняття «лісопорушення», яке пропонується закріпити на законодавчому рівні та визначати як протиправне діяння, яке, порушуючи встановлені законодавством вимоги використання та охорони лісів, спричиняє або загрожує спричинити шкоду лісу.

Відповідно до ч. 3 ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», шкода, заподіяна джерелом підвищеної небезпеки, підлягає відшкодуванню незалежно від вини заподіювача (за фактом заподіяння шкоди). Виходячи з викладеного, пропонується зазначене положення застосовувати й до лісопорушення, а отже не вважати винність його обов'язковою ознакою.

У підрозділі 3.2. «Види юридичної відповідальності у сфері охорони лісів» досліджено екологічні правопорушення, мету та види юридичної відповідальності у сфері охорони лісів в Україні та країнах СНД.

Виходячи з аналізу видів лісопорушень, передбачених ст. 105 Лісового кодексу України, пропонується умовно поділити їх на певні групи: 1) правопорушення, які посягають на екологічну безпеку, внаслідок чого може бути заподіяна шкода лісам; 2) правопорушення, безпосереднім об'єктом яких є охорона, використання та відтворення лісів; 3) правопорушення, які посягають на охорону і використання інших природних ресурсів, що тісно пов'язані з лісами, внаслідок чого може бути завдана шкода останнім.

На підставі дослідження деяких аспектів кримінальної, адміністративної та цивільної відповідальності у сфері охорони лісів в Україні та країнах СНД, пропонується:

- встановити у Кримінальному кодексі України відповідну норму, яка б передбачала кримінальну відповідальність за забруднення лісу, адже така категорія злочинів є дуже актуальною на сьогоднішній день;

- встановити у ст. 246 КК України («Незаконна порубка лісу») відповідальність за незаконну порубку лісу та пошкодження до припинення росту дерев і чагарників у лісах у значному, великому та особливо великому розмірі, оскільки вказівка на розмір заподіяної незаконною вирубкою лісу шкоди впливає на кваліфікацію вчиненого, а істотна шкода є обов'язковою ознакою завершеного складу злочину, при цьому ст. 246 КК України передбачає нічим не конкретизовану істотну шкоду.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та вирішення

наукового завдання, що полягає у комплексному порівняльно-правовому дослідженні законодавства у сфері охорони лісів України та країн СНД. Проведене самостійне комплексне дослідження правового регулювання охорони лісів дозволяє зробити такі висновки:

1. Поняття «правова охорона лісів» та «правовий захист лісів» не є тотожними та взаємозамінюваними, кожне з яких, володіючи певною мірою незалежності, спрямовується на всебічне забезпечення охорони лісів. Захист виступає частиною охорони, є його складовим елементом, але має поряд із цим автономний характер. Виступаючи спеціальною частиною охорони, захист лісів включаючи такі важливі заходи, як виявлення в лісах шкідливих організмів, які можуть згубити або й повністю знищити лісовий масив, якщо його територія і деревостої стали місцем заселення шкідливих для лісів рослин, тварин і хвороботворних організмів.

2. На підставі здійсненого порівняльного аналізу категорій «правова охорона лісів» та «правовий захист лісів» виокремлено спільні ознаки, які виявляються в тому, що як «правова охорона лісів», так і «правовий захист лісів»: 1) є засобами регулювання суспільних відносин в сфері управління та користування лісами; 2) мають юридичний характер, оскільки мають правову форму закріплення; 3) мають нормативний характер та поширюються на невизначену кількість осіб; 4) установлюються державою з урахуванням особливостей її політики; 5) гарантуються державою (є елементами юридичних гарантій), оскільки забезпечуються державними, у тому числі і правовими, засобами; 6) є елементами змісту та сторонами законності, що забезпечуються реалізацією правових приписів; 7) мають на меті досягнення правопорядку як суспільного порядку, врегульованого правом. Щодо розмежування цих понять відзначається, що «охорона лісів» поряд з іншими заходами включає і заходи правового захисту.

3. Механізм державного управління лісовим господарством має значні недоліки та потребує подальшого вдосконалення, зокрема, при розробці оптимальної організаційної структури управління лісовим господарством основними факторами вибору мають стати: приведення структури у відповідність до визначених функцій організації, чітке визначення ланцюгів підпорядкування з певними центрами прийняття рішень, раціональний розподіл компетенції по горизонталі та повноважень по вертикалі, вилучення зайвих ланок з урахуванням рекомендацій щодо норм безпосереднього підпорядкування, встановлення чітких взаємозв'язків між системами прийняття рішень.

4. На сьогоднішній день діяльність Держлісагенства України

спрямовується і координується через міністра Мінагрополітики України. Таке співвідношення повноважень призводить до того, що Мінагрополітики в процесі реалізації компетенції у сфері аграрного сектору економіки відводить здійсненню забезпечення реалізації лісової політики незначну роль, в той час як Держлісагенство має надто широкі повноваження. При цьому відсутній незалежний контроль за дотриманням законодавства у сфері охорони лісів та лісових ресурсів.

5. Вважається доцільним для подальшого вдосконалення процесу контролю в управлінні лісами та лісовим господарством здійснити наступні заходи: розмежувати функції стандартування, планування, інвентаризації лісів, моніторингу з функціями ведення господарювання в лісовому фонді (найоптимальнішим варіантом для реалізації цього рішення в даний момент є передача зазначених функцій Мінприроди України); розмежувати функції ведення господарської діяльності та контролю за виконанням планів розвитку лісового господарства, дотриманням встановлених планам, стандартам тощо.

6. Доведена необхідність вдосконалити систему державного управління у сфері охорони лісів шляхом відокремлення лісової охорони у самостійний підрозділ при Державній екологічній інспекції України, яка підпорядковується Міністерству екології та природних ресурсів України. Цей орган державного управління в лісовому секторі повинен здійснювати нагляд за дотриманням лісового законодавства в лісах всіх форм власності та правил полювання на території мисливських угідь. Він має бути наділений функціями контролю, які має сьогодні Держлісагенство України.

7. Запропоновано повноваження щодо управління лісами (нормування, стандартизація, прогнозування, планування, моніторинг тощо) передати Мінприроди України як центральному органу виконавчої влади, який забезпечуватиме збереження, охорону, відтворення лісів як природних ресурсів. Підпорядкованим Мінприроди України має бути спеціалізований орган управління лісового господарства, який здійснюватиме господарські функції управління лісами та органом управління лісовим господарством мають бути усунені шляхом формування та визначення напрямків реалізації лісової політики Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, якому підпорядковані вказані органи. Таким чином буде досягнуто принципу збалансування повноважень (розмежування компетенції щодо контролю, управління лісами та управління лісовим господарством).

8. Як в Україні, так і в країнах СНД, слабкість низової ланки

існуючої системи управління у сфері охорони лісів, недосконалість організаційної та функціональної структури регіональних органів управління лісовим господарством, покладення нормотворчих, наглядових та розпорядчих функцій на різні органи виконавчої влади знижує ефективність охорони, використання і відтворення лісових ресурсів. Повноваження держави щодо управління лісами надмірно розпоршені між різними органами виконавчої та законодавчої влади. Численне дублювання функцій розмиває межі відповідальності між різними державними інститутами та знижує рівень керованості лісовим фондом.

9. Лісовпорядкування є самостійною, однією із основних функцій управління лісами, ведення лісового господарства та врегулювання відносин, що складаються з приводу користування, охорони, захисту, збереження та відновлення лісу. Такі функції, як облік лісів, ведення державного лісового кадастру, моніторинг, інвентаризація лісового фонду, сертифікація, планування, прогнозування здійснюються з метою упорядкування та забезпечення ефективної організації ведення лісового господарства, тобто є складовими лісовпорядкування. Тому виділено таку основну функцію державного управління в галузі охорони лісів в Україні, як лісовпорядкування, яка об'єднує державний облік і ведення державного лісового кадастру; планування охорони і використання лісових ресурсів; сертифікацію, інвентаризацію; прогнозування, моніторинг та інформування в галузі охорони лісів.

10. Охорона і захист лісів – це не окрема функція державного управління лісовою галуззю, це – основоположний принцип, який лежить в основі кожної функції і притаманний всім напрямкам державної управлінської діяльності.

11. Законодавче закріплення адміністративної відповідальності за лісопорушення потребує подальшого удосконалення, зокрема, необхідно проводити роботу у напрямку використання якнайповніше всього інструментарію адміністративних стягнень, чітке розмежування адміністративних проступків та злочинів шляхом закріплення конкретного фіксованого розміру заподіяних збитків для адміністративних порушень та кримінальних злочинів.

12. Застосування кримінальної та адміністративної відповідальності за злочини у лісоохоронній сфері як в Україні, так і в країнах СНД має низьку ефективність і частіше за все набуває рис простої формальності. Винні особи в переважній більшості випадків відбуваються порівняно незначним штрафом, а завдана шкода залишається невідшкодованою

через відсутність майна, на яке можна звернути стягнення за рішенням суду.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Єгорова Т. П. Проблеми та перспективи лісового законодавства: російський досвід / Т. П. Єгорова // Юрист України. – 2012. – № 4. – С. 85–90.
2. Єгорова Т. П. До поняття юридичної відповідальності у сфері охорони лісів / Т. П. Єгорова // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – № 1034. – С. 332–336.
3. Єгорова Т. П. Державне управління лісовою галуззю в Україні і Російській Федерації: порівняльний аналіз / Т. П. Єгорова // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право. – Харків, 2013. – № 1. – С. 250–260.
4. Єгорова Т. П. Органи державного управління в галузі охорони лісів за законодавством України / Т. П. Єгорова // Проблеми законності: зб. наук. пр. – Харків, 2013. – Вип. 121. – С. 240–248.
5. Єгорова Т. П. До питання впровадження в Україні інноваційної моделі розвитку лісової галузі / Т. П. Єгорова // Право та інновації. – 2013. – № 4. – С. 27–33.
6. Єгорова Т. П. Отдельные вопросы административной ответственности в области охраны лесов по законодательству Украины и Российской Федерации / Т. П. Єгорова // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов (г. Курск, Российская Федерация) – 2013. – № 6. – С. 88–91.
7. Єгорова Т. П. Правова охорона лісів в Україні / Т. П. Єгорова // Юридична осінь 2011 року: зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (9 листоп. 2011 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків, 2011. – С. 238–240.
8. Єгорова Т. П. Співвідношення понять «законодавства України : зб. тез наук. доп. учасн. «круглого столу» (9 листоп. 2012 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», Нац. акад. прав. наук України, Всеукр. екол. ліга. – Харків, 2012. – С. 191–194. охорона» та «захист» у лісовому праві / Т. П. Єгорова // Актуальні питання

кодифікації екологічного законодавства.

9. Єгорова Т. П. Проблеми правового регулювання охорони лісів за законодавством України / Т. П. Єгорова // Актуальні питання інтелектуальної власності та інноваційного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 15–16 листоп. 2012 р. / Нац. акад. прав. наук. України, НДІ прав. забезп. інновац. розвитку, НДІ інтелект. власності. – Харків, 2012. – С. 359–363.

10. Єгорова Т. П. Державне управління в галузі охорони лісів: виклики сьогодення / Т. П. Єгорова // Актуальні досягнення юридичної науки в XXI столітті : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 30 листоп. – 1 груд. 2012 р. : у 3 ч. / Західноукр. орг. «Центр правн. ініціатив». – Львів, 2012. – Ч. 3. – С. 85–88 Єгорова Т. П. До поняття юридичної відповідальності у сфері охорони лісів / Т. П. Єгорова // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – № 1034. – С. 332–336.

11. Єгорова Т. П. До питання юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів / Т. П. Єгорова // Сучасна роль права та закону у процесі врегулювання суспільних відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 8–9 груд. 2012 р. : у 2 т. / Асоц. аспірантів-юристів. – Харків, 2012. – Т. 1. – С. 80–83.

12. Єгорова Т. П. Кримінальна відповідальність за незаконну порубку лісу за законодавством України та Російської Федерації / Т. П. Єгорова // Сучасне правотворення: питання теорії та практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 14–15 груд. 2012 р. : у 3 ч. / Причорномор. фундація права. – Одеса, 2012. – Ч. 1. – С. 73–75.

13. Єгорова Т. П. Реформування лісової галузі як нагальна проблема українського державотворення / Т. П. Єгорова // Актуальні напрями правового забезпечення інноваційної та інвестиційної політики в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (14 листоп. 2014 р.) / Нац. акад. прав. наук України, НДІ прав. забезп. інновац. розвитку, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків : Право, 2014. – С. 136–139.

14. Єгорова Т. П. Інноваційна модель розвитку лісової галузі в Україні / Т. П. Єгорова // Теоретичні засади правового регулювання інвестування інноваційного розвитку в Україні : моногр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ прав. забезп. інновац. розвитку; за ред. Р. П. Бойчука. – Харків : Право, 2014. – Підрозд. 2.4. – С. 286–304.

АНОТАЦІЯ

Єгорова Т.П. Охорона лісів за законодавством України та країн

СНД: порівняльно-правовий аналіз. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2016.

У дисертації на підставі вивчення наукової літератури, нормативно-правових актів здійснено комплексне дослідження історико-правових засад становлення й розвитку охорони лісів на території сучасної України та країн СНД (на прикладі Російської Федерації, Республіки Білорусь та Республіки Казахстан); сформульовано й розкрито юридичний зміст понять «правова охорона лісів», «правовий захист лісів», виокремлено спільні ознаки та підстави відмежування цих правових категорій; проведено порівняльний аналіз правової охорони лісів в Україні та країнах СНД (досліджено структуру та повноваження органів державного управління в галузі охорони лісів; проведено аналіз основних функцій державного управління, спрямованих на здійснення правової охорони лісів); запропоновано визначення поняття «лісопорушення» як підстави юридичної відповідальності.

Зроблено теоретичні висновки, окреслено низку проблем, які потребують вирішення та сформульовано пропозиції щодо змін чинного законодавства, що дозволить вдосконалити правове регулювання охорони лісів в Україні.

Ключові слова: ліси, правова охорона лісів, правовий захист лісів, правове регулювання охорони лісів в Україні та країнах СНД, державне управління у сфері охорони лісів.

АННОТАЦИЯ

Егорова Т.П. Охрана лесов по законодательству Украины и стран СНГ: сравнительно-правовой анализ. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2016.

В диссертации на основании изучения научной литературы, нормативно-правовых актов проведено комплексное исследование историко-правовых основ становления и развития охраны лесов на территории Украины и стран СНГ (на примере Российской Федерации,

Республики Беларусь и Республики Казахстан), предложена периодизация развития правового регулирования охраны лесов.

Исследуются проблемы определения понятий «правовая охрана лесов», «правовая защита лесов» в современных условиях. Предложено под «правовой охраной лесов» понимать совокупность предусмотренных нормами права мер, направленных на сохранение лесов (лесных территорий), рациональное и не истощающее использование, предупреждение пожаров, незаконных рубок, повреждений, ослабления и иного вредного воздействия, а также нарушений в сфере управления и пользования лесными ресурсами.

Под «правовой защитой лесов» предлагается понимать систему предусмотренных нормами права активных мер, применяемых в случае нарушений в сфере лесных отношений с целью восстановления, оздоровления поврежденных лесных ресурсов, реализации юридической ответственности за совершенные нарушения.

Проведен сравнительный анализ правовой охраны лесов в Украине и странах СНГ: исследована структура и полномочия органов государственного управления в сфере охраны лесов; основные функции органов государственного управления, направленные на осуществление правовой охраны лесов.

Исследованы экологические правонарушения, цель и виды юридической ответственности за нарушения лесного законодательства, предложено определение понятия «лесонарушение» как основания юридической ответственности.

На основании проведенного исследования норм действующего законодательства Украины и стран СНГ, а также исследований отечественных и зарубежных ученых, посвященных теоретическим вопросам правового регулирования охраны лесов, содержанию понятий «правовая охрана лесов», «правовая защита лесов» в правовой литературе, сделаны теоретические выводы, обозначен ряд проблем, требующих разрешения и сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, что позволит усовершенствовать правовое регулирование охраны лесов в Украине.

Сравнительно-правовой анализ лесного законодательства в сфере охраны лесов Украины и стран СНГ имеет целью выявить положительные и отрицательные стороны регулирования лесных отношений в государствах, а также найти пути устранения недостатков в нормативной базе Украины путем исследования последних изменений и реформ стран СНГ в указанной сфере.

Изучение и оценка результатов внедрения последних законо-

дательных реформ, нововведений и наработок ученых в странах СНГ вместе с научными достижениями и наработками украинских ученых предоставит возможность улучшить состояние правовой охраны лесов и усовершенствовать механизм управления лесными ресурсами в Украине.

Ключевые слова: леса, правовая охрана лесов, правовая защита лесов, правовое регулирование охраны лесов в Украине и странах СНГ, государственное управление в сфере охраны лесов.

SUMMARY

Egorova T.P. Protection of forests according to the legislation of Ukraine and the CIS countries: a comparative legal analysis. - The manuscript.

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.06 - Land Law; Agricultural law; Environmental law; Nature and resources law. - National University of Law named after Yaroslav the Wise, the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2016.

The thesis is based on the study of the scientific literature, the norm-but-legal acts carried out a comprehensive study of historical and legal bases of formation and development of forest protection in the territory of Ukraine and CIS countries (the Russian Federation, the example of the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan). The problems of the definitions of "legal protection of forests", "Legal protection of forests" in modern conditions. It is proposed under the "legal protection of forests" to understand set of stipulated rules of law measures aimed at the conservation of forests (forest territories), the rational and debilitating use, prevention of fires, illegal logging, damage, weakening, and other harmful effects, as well as violations in the field of management and use of forest resources.

Theoretical conclusions are done, the row of problems, that need a decision and suggestions are set forth in relation to the changes of current legislation that will allow to improve the state of the legal protection of forests and improve forest management mechanism of resource in Ukraine.

Keywords: forest, woods legal protection, legal protection of forests, the legal regulation of forest protection in Ukraine and CIS countries, public administration in the field of forest protection.

Відповідальний за випуск:
кандидат юридичних наук, доцент Черкашина М. К.

Підписано до друку 18.02.2016 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Умов. друк. арк. 0,7. Обл.-вид.арк. 0,9
Тираж 100 прим. Замовлення № 1649.

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77