

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО**

ЗАВГОРОДНЯ ВЛАДИСЛАВА МИКОЛАЇВНА

УДК 349.6

**МАЙНОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПОРУШЕННЯ ЛІСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

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

АВТОРЕФЕРАТ

**дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**



Київ – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії наук України **Шемшученко Юрій Сергійович**, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, директор.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор, **ШУЛЬГА Михайло Васильович**, Інститут підвищення кваліфікації Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, директор;

кандидат юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, заслужений юрист України **Костицький Василь Васильович**, Державна судова адміністрація України, перший заступник голови.

Провідна установа – Одеська національна юридична академія, кафедра аграрного, екологічного і природоресурсного права, Міністерство освіти і науки України, м. Одеса.

Захист відбудеться “___” _____ 2004 р. о ___ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.236.03 в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України за адресою: 01001 м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці інституту за адресою: 01001 м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

Автореферат розісланий “___” _____ 2003 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Кучеренко І.М.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Проблема підвищення ефективності правової охорони лісів України набула особливого загострення під час переходу до ринкових відносин і перетворення лісового господарства в одну з провідних галузей вітчизняного підприємництва. Недосконалість чинного лісового законодавства, його невідповідність сучасним економічним та соціальним умовам на фоні загальної економічної кризи і послаблення регулюючої ролі держави спричинили ситуацію, коли задля задоволення економічних, споживацьких інтересів порушуються екологічні вимоги. Екологічні наслідки надмірної експлуатації лісів вже не здаються віддаленою й туманною перспективою, вони стали реальною загрозою національній безпеці України і знайшли свій прояв у порушенні екологічного балансу лісових біогеоценозів у різних частинах країни і, перш за все, у катастрофічних повенях 1998 і 2001 років у Карпатському регіоні.

Забезпечення належної охорони і раціонального використання лісових ресурсів є однією з необхідних і важливих складових закріпленого в ст. 16 Конституції України обов'язку держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України. Вдосконалення правового регулювання лісових відносин – необхідна умова ефективної реалізації цього обов'язку.

Майнова відповідальність за порушення лісового законодавства є одним з основних елементів юридичного механізму охорони лісів та раціонального лісокористування і відіграє в ньому провідну роль. Її дієвість як засобу правової охорони лісів пов'язується з тим, що вона зачіпає сферу матеріальних інтересів правопорушника, який повинен відновити порушені права та задовольнити законні інтереси власників і користувачів лісових ресурсів, компенсувати шкоду, заподіяну довкіллю.

Актуальність обраної теми зумовлена відсутністю системного і комплексного дослідження проблем майнової відповідальності за порушення лісового законодавства в контексті оновлення вітчизняної правової системи. Нормативно-правове регулювання підстав і порядку притягнення до майнової відповідальності за лісопорушення, розмірів майнових санкцій складалося в Україні протягом тривалого часу, однак чинні законодавчі акти містять значну кількість прогалин та суперечностей, оперують неоднозначними термінами і потребують вдосконалення з урахуванням сучасної екологічної та економічної ситуації.

Вимагають уточнення підстави майнової відповідальності за порушення лісового законодавства, відсутні чіткі юридичні критерії розмежування договірної і позадоговірної відповідальності, встановлені майнові санкції за лісопорушення не завжди відповідають характеру і розмірам заподіяної шкоди. Не здобули всебічного нормативного закріплення повноваження державних органів екології і природних ресурсів та органів управління лісовим господарством

щодо порядку притягнення винних осіб до відповідальності, перш за все, щодо процесуальних аспектів оформлення доказової бази для судового розгляду справ про відшкодування шкоди, заподіяної лісу. Потребують змін правові засади управління лісовим господарством, оскільки його сучасна система, побудована на організаційному поєднанні в рамках однієї структури контрольних і господарських функцій, не в змозі забезпечити ефективну боротьбу з лісопорушеннями та практичне втілення принципу невідворотності відповідальності в кожному випадку порушення лісового законодавства. Для досягнення основної мети майнової відповідальності – компенсації негативних для довкілля наслідків, – необхідне впровадження нових підходів до правового регулювання розподілу і використання коштів, отриманих у результаті відшкодування шкоди, заподіяної лісу.

Загальним проблемам відповідальності за порушення екологічного законодавства приділялася значна увага в роботах вчених-юристів В.І. Андрейцева, С.А. Боголюбова, В.В. Костицького, П.Ф. Кулинича, А.В. Котелевца, Г.В. Міронова, В.Л. Мунтяна, В.В. Нікішина, В.В. Петрова, С.Т. Хаджиєва, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших. Питання власне майнової відповідальності за екологічні правопорушення і, перш за все, правового регулювання відшкодування екологічної шкоди, досліджувалися С.Т. Атокуровим, В.Д. Басаєм, Г.І. Давиденком, В.П. Єгоровим, Н.В. Єремєєвою, О.С. Колбасовим, С.М. Кравченко, В.Л. Міщенком, Н.Г. Нарішевою, О.В. Новіковою, Б.Г. Розовським, Н.І. Титовою та іншими вченими.

Деякі аспекти майнової відповідальності за лісопорушення розглядалися також в контексті більш загальних проблем правового регулювання лісових відносин: Р.К. Гусевим, П.В. Мельником, В.Л. Мунтяном, Є.І. Немировським – в рамках дослідження правових питань охорони лісів, О.І. Красовим – стосовно права лісокористування, Г.М. Полянською – щодо охорони права державної власності на ліси.

Питання майнової відповідальності за порушення екологічного і, зокрема, лісового законодавства, залишаються дискусійними, немає єдиної думки щодо поняття і юридичної природи цієї відповідальності, підстав її застосування, характеру і складу шкоди, яка настає в результаті екологічних правопорушень, правової сутності майнових санкцій, передбачених екологічним законодавством. Відсутність однозначного наукового підходу до вирішення зазначених питань зумовлює недосконалість нормативної конструкції майнової відповідальності, а це, в свою чергу, спричиняє розбіжності в правозастосовчій практиці.

Наведені фактори визначають актуальність дисертаційного дослідження проблем майнової відповідальності за порушення лісового законодавства.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження є складовою частиною загальної науково-дослідницької програми відділу проблем аграрного,

земельного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України на тему “Проблеми реалізації екологічного та космічного права” (номер державної реєстрації РК 0101U00378).

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства, яке визначає майнову відповідальність за лісопорушення, практики його застосування, з урахуванням досягнень юридичної науки, розробити теоретичні положення і практичні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання в цій сфері та підвищення ефективності заходів правового впливу на порушників лісового законодавства.

Відповідно до поставленої мети визначені такі задачі дослідження:

- визначити поняття майнової відповідальності за порушення лісового законодавства, встановити її юридичну природу;
 - виявити та систематизувати особливості майнової відповідальності як способу правової охорони лісів, охарактеризувати її види;
 - з’ясувати характер і склад шкоди, заподіяної внаслідок лісопорушень довкіллю та інтересам держави і користувачів лісових ресурсів;
 - визначити правову природу такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням лісового законодавства, і майнових стягнень за вчинення договірних лісопорушень;
 - виявити проблеми і шляхи вдосконалення діяльності судів, правоохоронних та природоохоронних органів у сфері застосування заходів майнової відповідальності до порушників лісового законодавства;
- визначити поняття й умови ефективності майнової відповідальності за лісопорушення, розробити систему показників і критеріїв для її оцінки, з’ясувати характер основних перешкод на шляху до ефективної реалізації функцій відповідальності;
- сформулювати науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання майнової відповідальності за лісопорушення та пропозиції щодо підвищення її ефективності.

Об’єктом дослідження є правовідносини, пов’язані з застосуванням заходів майнової відповідальності до осіб, винних у порушеннях лісового законодавства.

Предмет дослідження складають нормативно-правові акти, що регулюють майнову відповідальність за лісопорушення, практика їх застосування та наукові джерела, в яких висвітлені проблеми цього елемента механізму правової охорони лісів.

Методи дослідження. Під час роботи над дисертацією використовувалися різні методи дослідження. Головним з них є загальнонауковий діалектичний метод пізнання, який дозволив провести дослідження проблем майнової відповідальності за порушення лісового законодавства на основі виявлення закономірностей взаємного впливу права і суспільних відносин з приводу використання і охорони лісів. За допомогою історичного методу досліджувалися виникнення і

розвиток правового інституту майнової відповідальності за лісопорушення. Формально-логічний, структурно-функціональний і системний методи застосовувалися при тлумаченні правових норм, виявленні їх відповідності суспільним відносинам. При здійсненні аналізу регулювання підстав майнової відповідальності та способів обчислення розмірів заподіяної шкоди використовувалися порівняльно-правовий метод. З метою дослідження практики застосування норм майнової відповідальності за лісопорушення застосовувалися методи узагальнення, аналізу і синтезу інформації. Для виявлення структури і динаміки порушень лісового законодавства, оцінки ефективності механізму реалізації майнової відповідальності використано статистичний метод дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному та системному аналізі сукупності матеріально-правових і процесуальних проблем майнової відповідальності за порушення лісового законодавства в сучасних умовах. Проведене дослідження дало можливість одержати нові наукові результати, які обґрунтовуються в дисертації, сформулювати систему теоретичних поглядів на стан та перспективи розвитку цього інституту, а також розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення правових норм, котрі регулюють майнову відповідальність за лісопорушення, та механізму їх застосування. Основні положення дисертаційного дослідження, які визначають його наукову новизну і виносяться на захист, полягають у наступному:

1. доведено, що майнова відповідальність за порушення лісового законодавства має екологічну і цивільно-правову природу. Сукупність норм, що регулюють відносини цієї відповідальності – це комплексний правовий інститут, який об'єднує норми різних галузей права. Сутність комплексності полягає в тому, що у відносинах, пов'язаних з відшкодуванням шкоди, заподіяної в результаті пошкодження або знищення лісів, нормами лісового права передбачаються перелік і зміст лісових правопорушень, а у відповідності до загальних положень цивільного права визначаються підстави, умови майнової відповідальності, поняття шкоди, принципи її відшкодування тощо. Існують особливості лісових відносин, пов'язані з їх об'єктами і змістом, характером та складом шкоди, яка завдається лісопорушеннями, котрі зумовлюють специфіку застосування до них норм цивільного права. Зазначена специфіка встановлюється нормативно-правових актах лісового законодавства;

2. запропоновано визначення шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства, як негативних для лісового господарства наслідків протиправних діянь у формі знищення, пошкодження, забруднення, іншого погіршення якості лісу або окремих елементів лісової екосистеми, порушення екологічних зв'язків між ними, а також зниження ефекту від лісгосподарської діяльності законних лісокористувачів через недоотримання продукції лісової галузі;

3. пропонується доповнити ст. 98 Лісового кодексу України узагальненим нормативним визначенням поняття лісопорушення такого змісту: “порушення лісового законодавства – це протиправне винне соціально шкідливе (а для злочинів – суспільно небезпечне) діяння, котре порушує встановлений порядок використання, відтворення, захисту та охорони лісів, за вчинення якого законодавством встановлено юридичну відповідальність”.

4. зроблено висновок про юридичну природу такс як умовно еквівалентного грошового виразу еколого-економічної шкоди, заподіяної лісу. Сума відшкодування, визначена таксою, повинна охоплювати: а) прямі збитки, тобто вартість знищеного або пошкодженого лісу; б) втрачену вигоду, тобто вартість лісових ресурсів, що утворилися б у майбутньому, якби цьому не перешкодило лісопорушення; в) невикористані витрати праці й матеріальних засобів, вкладені у лісове господарство з метою покращення стану лісів, підвищення їх продуктивності тощо; г) майбутні витрати, які доведеться зробити з метою відновлення порушеної природної рівноваги. Обґрунтовано недопустимість включення до структури такси штрафного елементу, оскільки порядок з відшкодуванням шкоди до особи застосовуються одночасно заходи адміністративної або кримінальної відповідальності. Притягнення ж однієї особи двічі за одні й ті ж дії до штрафної відповідальності прямо суперечить ч. 1 ст. 61 Конституції України. Виходячи з цього сформульовано конкретні пропозиції щодо перегляду чинної системи такс з тим, щоб штрафні функції реалізовувалися за рахунок репресивних видів відповідальності;

5. доведено, що таксовий метод обчислення розміру шкоди виправданий лише тоді, коли правопорушення змінює нормальний розвиток екологічної системи і передбачити та довести на день пред’явлення позову всі більш чи менш віддалені негативні екологічні наслідки неможливо. Тому слід скасувати таксову відповідальність за лісопорушення в тих випадках, коли характер заподіяної шкоди дозволяє точно визначити її розмір або є можливість відшкодування в натурі;

6. сформовано систему показників і критеріїв для оцінки ефективності механізму майнової відповідальності за лісопорушення. За допомогою розробленого інструментарію здійснено оцінку ефективності та запропоновано конкретні шляхи її підвищення. Зокрема, обґрунтовано необхідність зміни порядку надання ділянок лісового фонду в користування в напрямку впровадження конкурентних засад та використання грошової застави для забезпечення покриття можливої шкоди;

7. з метою забезпечення більш ефективної боротьби з лісопорушеннями, перш за все з тими, які вчиняються самими лісокористувачами, запропоновані організаційні зміни в структурі органів управління лісовим господарством. Рекомендується передати контрольні повноваження державної лісової охорони окремій інспекційній службі, що функціонувала б поза межами підпорядкованості адміністрації лісгоспів та державних лісгосподарських об’єднань і входила б до структури Міністерства екології і природних ресурсів України;

8. на основі аналізу практики застосування норм, що регулюють майнову відповідальність за порушення лісового законодавства, зроблено висновок про необхідність затвердження Постановою Кабінету Міністрів України Порядку притягнення до майнової відповідальності порушників лісового законодавства, який встановив би процедуру збирання і закріплення доказів вчинення лісопорушення, вини конкретної особи, розміру заподіяної шкоди та визначив би форму акта про лісопорушення як основного доказу в справах про відшкодування шкоди, заподіяної лісу;

9. запропоновано змінити порядок розподілу і використання коштів, отриманих за позовами про відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства. Обґрунтовано необхідність зарахування цих коштів не до місцевих бюджетів, як це передбачено чинним екологічним і бюджетним законодавством, а до спеціального фонду Державного бюджету України (а після ухвалення Закону “Про Національний екологічний фонд” – до цього фонду) і використовувати їх винятково для фінансування заходів по лісовідновленню, охороні і захисту лісів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції, висновки та рекомендації можуть бути використані для вдосконалення законодавства про майнову відповідальність за лісопорушення, для подальшого розвитку теорії відповідальності в науці екологічного права.

Окремі положення, викладені в дисертації, можуть бути використані в правозастосовчій діяльності судів, зокрема, при вирішенні питання про належність та допустимість доказів у справах про відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства, та при визначенні розмірів і способу відшкодування такої шкоди.

Положення і висновки дисертаційної роботи запроваджуються в навчальному процесі під час читання лекцій та проведення семінарських занять з курсу “Екологічне право України” на юридичному факультеті Української академії банківської справи, враховані при складанні робочих програм, практикумів, інших методичних розробок та при організації науково-дослідної роботи студентів.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданні відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (червень 2003). Основні теоретичні положення дисертації були оприлюднені на Всеукраїнській науково-практичній конференції “Бізнес і екологія” (м. Донецьк, 26-27 січня 2001), Перших Всеукраїнських осінніх юридичних читаннях студентів і аспірантів “Молодь в юридичній науці” (м. Хмельницький, 10-11 листопада 2002 р.).

Публікації. Результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у чотирьох наукових статтях у фахових виданнях та двох опублікованих тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації визначається її метою і завданнями. Робота складається із вступу, двох розділів, які містять сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 198 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 19 сторінок (191 найменування).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обгрунтовано вибір теми дослідження, її актуальність, стан вивчення, сформульовано мету і завдання, визначено теоретичну базу, основні положення, що виносяться на захист, теоретичне і практичне значення отриманих результатів дослідження, форми апробації.

Перший розділ “Поняття, підстави та особливості майнової відповідальності за порушення лісового законодавства” присвячений теоретичному аналізу сутності та юридичної природи майнової відповідальності за порушення лісового законодавства, з’ясуванню її підстав, а також виявленню особливостей шкоди, заподіяної лісопорушеннями, і способів обчислення її розміру.

У підрозділі 1.1. “Поняття і юридична природа майнової відповідальності за порушення лісового законодавства” на основі аналізу сучасних наукових уявлень про загальну категорію юридичної відповідальності і, зокрема, про відповідальність за порушення екологічного законодавства, з’ясовуються поняття і юридична конструкція майнової відповідальності за лісопорушення. Дослідивши особливості цієї відповідальності, автор пропонує визначати майнову відповідальність за лісопорушення як охоронне правовідношення щодо покладення на особу, винну в заподіянні шкоди лісам як природному об’єкту, лісовому господарству, правам та законним інтересам власників і користувачів лісових ресурсів, обов’язку компенсувати негативні наслідки лісопорушення.

Специфіка цієї відповідальності, викликана особливостями об’єкта правопорушення, способами обрахунку і доведення шкоди, яка йому завдається, та деякими іншими моментами, пов’язаними з дією екологічного фактора, зумовила різні підходи до визначення юридичної природи відповідальності за заподіяння шкоди доквіллю, зокрема лісам, аж до виділення групою вчених самостійного виду майнової (матеріальної або матеріально-таксової) відповідальності за екологічним правом поряд з цивільно-правовою та матеріальною відповідальністю за трудовим правом. Інші автори, вказуючи на своєрідність та складність обрахунку шкоди, заподіяної природним ресурсам, все ж розглядають відповідальність за її заподіяння як цивільно-правову.

Здійснений здобувачем порівняльний аналіз цивільно-правового відшкодування шкоди та відшкодування шкоди, заподіяної порушенням лісового законодавства показує збіг суб'єктного складу та змісту правовідносин, а також законодавчо встановленої процедури їх реалізації. Дисертант приходиться до висновку, що майнова відповідальність за порушення лісового законодавства має подвійну еколого-правову і цивільно-правову природу. Сукупність норм, що регулюють відносини цієї відповідальності – це комплексний правовий інститут, який об'єднує норми різних галузей права. Сутність комплексності полягає в тому, що у відносинах, пов'язаних з відшкодуванням шкоди, заподіяної в результаті пошкодження або знищення лісів, нормами лісового права передбачаються перелік і зміст лісових правопорушень, а у відповідності до загальних положень цивільного права визначаються підстави, умови майнової відповідальності, поняття шкоди, принципи її відшкодування тощо. Існують особливості лісових відносин, пов'язані з їх об'єктами і змістом, характером та складом шкоди, яка завдається лісопорушеннями, котрі зумовлюють специфіку застосування до них норм цивільного права. Зазначена специфіка встановлюється в нормативно-правових актах лісового законодавства.

Підрозділ 1.2. “Порушення лісового законодавства як підстава майнової відповідальності” починається з розгляду системи лісопорушень, за які чинним законодавством встановлено майнову відповідальність. Аналіз ст. 98 Лісового кодексу України привів дисертанта до висновку про необхідність доповнення її узагальненим визначенням: “порушення лісового законодавства – це протиправне винне соціально шкідливе (а для злочинців – суспільно небезпечне) діяння, котре порушує встановлений порядок використання, відтворення, захисту та охорони лісів, за вчинення якого законодавством встановлено юридичну відповідальність”.

Крім того, до переліку лісопорушень, що наводяться в зазначеній статті, слід внести таке порушення як самовільне зняття, пошкодження або знищення родючого шару лісових ґрунтів, а розмір майнової відповідальності за його вчинення має бути передбачений спеціальною таксою.

В системі лісопорушень автором виділяються наступні групи: 1) порушення права власності на ліси; 2) порушення, що завдають шкоди лісам як природному об'єкту та лісовому господарству; 3) порушення, що посягають на встановлений порядок у сфері використання, відновлення, охорони і захисту лісів, але не завдають шкоди благам, що охороняються законом, хоча й створюють реальну загрозу її настання. Підставою майнової відповідальності є не будь-яке лісопорушення, а лише те, яким заподіяно шкоду благам, котрі охороняються законом. Далі в роботі розкриваються елементи складу лісопорушення, розглянуто його об'єкт, протиправність, причинний зв'язок між діянням та настанням шкоди, вину, коло суб'єктів лісопорушення.

Особливу увагу дисертант звертає на дослідження шкоди як обов'язкової умови настання майнової відповідальності. Цьому питанню присвячено підрозділ 1.3 “Поняття та особливості шкоди, заподіяної порушенням лісового законодавства”. З урахуванням цивільно-правових

уявлень про шкоду як зменшення або знищення майнових чи немайнових благ, що охороняються законом, дисертант визначає шкоду, заподіяну лісопорушеннями, як негативні для лісового господарства наслідки протиправних діянь у формі знищення, пошкодження, забруднення, іншого погіршення якості лісу або окремих елементів лісової екосистеми, порушення екологічних зв'язків між ними, а також зниження ефекту від лісогосподарської діяльності законних лісокористувачів через недоотримання продукції лісової галузі.

Основним способом відшкодування шкоди, заподіяної лісовому господарству, є відшкодування збитків, тобто компенсація грошового еквівалента, грошової оцінки негативних наслідків лісопорушення, як тих, що вже виникли, так і тих, котрі мають перспективний характер, що зумовлено наявністю в структурі шкоди екологічної складової – зруйнованих або пошкоджених зв'язків між елементами лісової екосистеми.

У структурі збитків, заподіяних порушеннями лісового законодавства, визначаються наступні елементи: а) прямі збитки, тобто вартість знищеного або пошкодженого лісу; б) втрачена вигода, тобто вартість лісових ресурсів, що утворилися б у майбутньому, якби цьому не перешкодило лісопорушення; в) невикористані витрати праці й матеріальних засобів, вкладені у лісове господарство з метою покращення стану лісів, підвищення їх продуктивності тощо; г) майбутні витрати, які доведеться зробити з метою відновлення порушеної природної рівноваги. Причому до останнього елемента збитків належать витрати не лише на лісовідновлення, а й на приведення у сприятливий стан інших природних об'єктів, екологічно пов'язаних з лісом, та довкілля в цілому. Зазначені елементи збитків мають враховуватися при законодавчому визначенні розмірів майнових стягнень за лісопорушення.

У підрозділі 1.4. “Способи обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням лісового законодавства” досліджується система підзаконних нормативних актів, які встановлюють розміри майнових стягнень за шкоду, заподіяну лісопорушеннями. Розглядаються розрахунковий і таксовий способи, які застосовуються для визначення розміру шкоди в деліктних відносинах. Особлива увага приділяється з'ясуванню юридичної природи такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісопорушеннями. Коротко висвітлюються передумови виникнення та еволюція таксового методу, досліджується сфера його застосування, аналізуються структура такс і розрахункові одиниці, що використовуються для їх формування. Здобувач розглядає таксу як умовно еквівалентне відображення шкоди, заподіяної порушеннями екологічного законодавства, і не погоджується з позицією тих учених, які вказують на подвійну (компенсаційну та штрафну) природу такс. Дисертант вважає, що визнання наявності в таксах штрафних елементів і закладення цих елементів у структуру такс під час правотворчості прямо суперечить ч. 1 ст. 61 Конституції України. У випадку вчинення лісопорушення, котрим заподіюється позадоговірною шкодою, крім майнової відповідальності за таксами до винної особи застосовуються також заходи

адміністративної або кримінальної відповідальності. Включення до структури такси штрафної санкції означає, по суті, дублювання адміністративного штрафу, тобто притягнення особи за одне й те ж діяння двічі до одного й того ж виду юридичної відповідальності. Такий підхід є неприпустимим, він несумісний із законністю та справедливістю при притягненні особи до відповідальності за правопорушення.

Обґрунтовується доцільність використання таксового методу лише тоді, коли правопорушення змінює нормальний розвиток екологічної системи і передбачити та довести на день пред'явлення позову всі більш чи менш віддалені негативні екологічні наслідки неможливо. Тому слід скасувати таксову відповідальність за лісопорушення в тих випадках, коли характер заподіяної шкоди дозволяє точно визначити її розмір або є можливість відшкодування в натурі. Здобувачем пропонується також поглибити диференційований підхід при встановленні такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству, а саме, поставити розмір відшкодування в залежність від породи пошкоджених або знищених дерев, належності деревини до ділової або дров'яної, а також від регіону, в якому було вчинене порушення.

Дослідження особливостей майнових стягнень, передбачених Правилами відпуску деревини на пні та Санітарними правилами в лісах України, і порівняння їх з таксами приводить автора до висновку, що такси мають бути лише відображенням заподіяної екологічної шкоди (деліктна відповідальність), а стягнення, встановлені Правилами, можуть вміщувати й елемент неустойки, як це характерно для договірної відповідальності. З метою забезпечення реалізації принципу повної відповідальності дисертант вважає за необхідне усунути розбіжності, які існують у визначенні майнових стягнень Правилами відпуску деревини на пні та Санітарними правилами в лісах України, а також переглянути розміри цих стягнень з тим, щоб вони не були меншими, ніж ті, що встановлені за аналогічні порушення осіб, що не є законними лісокористувачами.

Другий розділ “Механізм застосування майнової відповідальності за порушення лісового законодавства” присвячений дослідженню цілей майнової відповідальності, матеріально-правовим і процесуальним засобам їх реалізації, аналізу суб'єктного складу праввідносин відповідальності та процедури вирішення спорів про відшкодування шкоди, заподіяної лісопорушеннями, а також питанням ефективності функціонування зазначеного механізму в цілому.

У підрозділі 2.1. “Досудова підготовка матеріалів та пред'явлення позовів у справах про відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства” досліджуються порядок збирання і закріплення доказів, вимоги до змісту і форми документів, які складаються на цьому етапі, та особливості подання позовів у справах зазначеної категорії.

Досудова підготовка справ про відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства, забезпечується суб'єктами, уповноваженими законом на подання позовів про

відшкодування шкоди. Це постійні лісокористувачі, а також державні органи і посадові особи, названі в ч. 2 ст. 97 ЛК України. Виходячи із змісту Земельного кодексу України та інших новітніх законодавчих актів дисертант відносить до переліку позивачів приватних власників земельних ділянок лісового фонду, чії права і законні інтереси постраждали внаслідок лісопорушення.

Розглядається діяльність цих суб'єктів щодо 1) виявлення факту заподіяння шкоди внаслідок порушення лісового законодавства; 2) визначення розміру заподіяної шкоди; 3) встановлення особи, відповідальної за шкоду; 4) звернення до лісопорушника з вимогою про добровільне відшкодування шкоди; 5) збирання та закріплення необхідних доказових матеріалів 6) подання позову до суду у випадку відмови від добровільного відшкодування.

На основі аналізу практики застосування норм, що регулюють майнову відповідальність за порушення лісового законодавства, зроблено висновок про необхідність затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку притягнення до майнової відповідальності порушників лісового законодавства, який встановив би процедуру збирання і закріплення доказів вчинення лісопорушення, вини конкретної особи, розміру заподіяної шкоди та визначив би форму акта про лісопорушення як основного доказу в справах про відшкодування шкоди, заподіяної лісу. Це дозволило б уніфікувати форму акта про лісопорушення, строки і порядок його складання, усунути розбіжності в оформленні позовних матеріалів. Такий нормативний документ, з одного боку, полегшив би роботу лісової охорони, з іншого – став би орієнтиром для суду при оцінці фактичних обставин справи та доказів вчинення лісопорушення і вини відповідача.

Підрозділ 2.2. “Роль суду в механізмі застосування майнової відповідальності за порушення лісового законодавства” присвячений аналізу судової практики у справах про відшкодування шкоди, заподіяної лісопорушеннями. Основний акцент у роботі зроблено на специфічних для цієї категорії справ проблемах застосування матеріального і процесуального права. Автором виділяються наступні вузлові моменти, пов'язані з розглядом і вирішенням спорів про відшкодування шкоди, заподіяної лісопорушеннями:

1) Перебіг строку позовної давності в справах про відшкодування шкоди, заподіяної порушенням лісового законодавства, починається з дня коли органам управління лісовим господарством або постійному лісокористувачеві стало або повинно було стати відомо про вчинення лісопорушення, тобто з дня складання акту про лісопорушення (протоколу про порушення Правил відпуску деревини на пні в лісах України), або з дня, коли він мав бути складений. Строк позовної давності у справах про відшкодування позадоговірної шкоди загальний. Оскільки майнові санкції за порушення Правил відпуску деревини на пні в лісах України мають характер неустойки, то за позовами про стягнення сум з порушників Правил повинен застосовуватися скорочений строк давності.

2) Предмет доказування в справах цієї категорії, охоплює факт вчинення лісопорушення конкретною особою, її вину (крім випадків, коли шкода була заподіяна лісу джерелом підвищеної небезпеки), наявність та розмір заподіяної шкоди.

3) Основним доказом вчинення порушення лісового законодавства і правильності визначення розміру заподіяної шкоди є, залежно від виду лісопорушення (договірне чи позадоговірне), акт про лісопорушення або протокол про порушення Правил відпуску деревини на пні в лісах України з відповідними додатками. Фактичні обставини, що мають значення для вирішення справи, з'ясовуються судом також за допомогою пояснень сторін, показань свідків, письмових, речових доказів. У разі потреби може бути призначена експертиза.

4) Відповідно до ст. 101 ЛК України незаконно добута деревина та інші лісові ресурси підлягають вилученню. У разі неможливості вилучення незаконно добутої деревини та інших лісових ресурсів стягується їх вартість. З метою забезпечення повного відшкодування заподіяної шкоди та уникнення розбіжностей у судовій практиці дисертант пропонує уточнити ст. 101 ЛК України і викласти її в такій редакції: “Незаконно добута деревина та інші лісові ресурси підлягають вилученню. У разі неможливості вилучення незаконно добутої деревини та інших лісових ресурсів стягується їх вартість за ринковими цінами, що склалися на день ухвалення судового рішення”.

У підрозділі 2.3. “Проблеми ефективності майнової відповідальності за порушення лісового законодавства” з'ясовуються поняття, умови, критерії та показники ефективності майнової відповідальності за порушення лісового законодавства, а також наводяться пропозиції щодо її підвищення.

Досліджуючи відбиття загального поняття ефективності правових норм у сфері регулювання лісових відносин, автор виходить із розуміння ефективності майнової відповідальності за лісопорушення як співвідношення між цілями відповідальності та досягнутим результатом її застосування.

Дисертантом визначено та систематизовано умови ефективності майнової відповідальності за лісопорушення. Для її оцінки вводиться комплексний критерій, у рамках якого виділяються критерії ефективності окремих функцій відповідальності: а) критерієм ефективності загальнопревентивної функції відповідальності є стійка тенденція до зменшення кількості лісопорушень за певний проміжок часу; б) критерієм ефективності функції індивідуальної превенції необхідно вважати зниження кількості випадків повторного вчинення лісопорушень особами, які вже притягувалися до майнової відповідальності; в) критеріями ефективності компенсаційної функції виступають, по-перше, відсоток відшкодування шкоди в кожному випадку її заподіяння, по друге, відношення загального розміру шкоди, заподіяної лісопорушення, в грошовому вимірі, до суми коштів, спрямованих на потреби відновлення порушеного стану лісів.

Крім того, при оцінці ефективності майнової відповідальності за лісопорушення слід враховувати такі показники як загальні обсяги заподіяної шкоди, кількість виявлених лісопорушень, рівень їх латентності, кількість випадків невстановлення осіб, винних у заподіянні шкоди.

Проаналізувавши зазначені показники і критерії, автор дійшов висновку про те, що застосування майнової відповідальності за лісопорушення на сьогоднішній день не є достатньо ефективним. У зв'язку з цим дисертантом запропоновано конкретні шляхи підвищення ефективності майнової відповідальності. Зокрема, обґрунтовано необхідність зміни порядку надання ділянок лісового фонду в користування в напрямку впровадження конкурентних засад та використання грошової застави для забезпечення покриття можливої шкоди.

З метою забезпечення більш ефективної боротьби з лісопорушеннями, перш за все, з тими, які вчиняються самими лісокористувачами, запропоновані організаційні зміни в структурі органів управління лісовим господарством. Рекомендується передати контрольні повноваження державної лісової охорони окремій інспекційній службі, що функціонувала б поза межами підпорядкованості адміністрації лісгоспів та державних лісгосподарських об'єднань і входила б до структури Міністерства екології і природних ресурсів України. Положення про цю службу має бути затверджене Кабінетом Міністрів України.

Здобувачем підкреслюється необхідність перегляду системи розподілу та використання коштів, стягнутих з порушників лісового законодавства з тим, щоб вони не розчинялися в місцевих бюджетах, а акумулювалися на спеціальних рахунках і використовувалися винятково за цільовим призначенням. Ці кошти повинні надходити до Державного бюджету України, оскільки саме звідти фінансуються витрати на лісовідновлення та ліквідацію негативних наслідків порушень лісового законодавства.

У **Висновках**, які завершують дисертаційне дослідження, сформульовано основні теоретичні положення, які впливають з роботи, та практичні рекомендації щодо вирішення проблем, котрі виникають у механізмі реалізації майнової відповідальності за порушення лісового законодавства. Зокрема, зроблені такі висновки:

1. Майнова відповідальність за лісопорушення – це охоронне правовідношення щодо покладення на особу, винну в заподіянні шкоди лісам як природному об'єкту, лісовому господарству, правам та законним інтересам власників і користувачів лісових ресурсів, обов'язку компенсувати негативні наслідки лісопорушення.
2. Шкода, заподіяна порушеннями лісового законодавства, може бути визначається як негативні для лісового господарства наслідки протиправних діянь у формі знищення, пошкодження, забруднення, іншого погіршення якості лісу або окремих елементів лісової екосистеми, порушення екологічних зв'язків між ними, а також зниження ефекту від лісгосподарської діяльності законних лісокористувачів через недоотримання продукції лісової галузі.

3. Специфічний склад еколого-економічної шкоди, що заподіюється внаслідок лісопорушення, зумовив використання для її обчислення твердих такс. Такси представляють собою заздалегідь обчислений умовний грошовий еквівалент шкоди, нормативно закріплений для цілей визначення розміру компенсації негативних наслідків екологічного правопорушення. Виходячи з цивільно-правової природи деліктної майнової відповідальності за лісопорушення, такси не повинні включати штрафних елементів і мають застосовуватися лише в тих випадках, коли правопорушення змінює нормальний розвиток екологічної системи і передбачити та довести на день пред'явлення позову всі більш чи менш віддалені негативні екологічні наслідки неможливо.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. (ч. 1-3 ст. 56) заклав потенційну можливість виникнення в нашій країні приватних лісоволодінь. Сучасний стан правового регулювання лісових відносин не розрахований на відносини приватної власності на ліси, тому набуття у власність таких ділянок, правовий режим приватних заліснених угідь і, зокрема, відповідальність за заподіяння шкоди їм як природним об'єктам та інтересам їхніх власників мають бути врегульовані спеціальними нормативними актами з відображенням відповідних змін у ЛКУ України. При цьому для випадків заподіяння шкоди державному лісовому фонду і приватним лісоволодінням повинні бути встановлені однакові такси для обчислення розмірів майнових стягнень за позадоговірні лісопорушення.
5. Зміцненню правопорядку в галузі ведення лісового господарства та профілактиці лісопорушень сприятиме демонополізація лісової галузі та зміна порядку надання ділянок лісового фонду в користування. Необхідно підвищити вимоги до потенційних лісокористувачів стосовно наявності в них кваліфікованих спеціалістів, техніки, що дозволяє здійснювати заготівлю деревини та інших лісових ресурсів, не завдаючи шкоди довкіллю. Лісові ресурси та ділянки лісового фонду повинні надаватися в користування винятково на конкурентних засадах. Доцільно запровадити надання ділянок лісового фонду в користування під грошову заставу, за рахунок якої забезпечувалося б відшкодування потенційно можливої шкоди.
6. З метою забезпечення більш ефективної боротьби з лісопорушеннями, перш за все з тими, які вчиняються самими лісокористувачами, потрібно здійснити організаційні зміни в структурі органів управління лісовим господарством. Рекомендується передати контрольні повноваження державної лісової охорони окремій інспекційній службі, що функціонувала б поза межами підпорядкованості адміністрації лісгоспів та державних лісгосподарських об'єднань і входила б до структури Міністерства екології і природних ресурсів України. Положення про цю службу має бути затверджене Кабінетом Міністрів України.
7. Ефективність судового розгляду цивільних і господарських справ про відшкодування шкоди, заподіяно порушеннями лісового законодавства може бути підвищена шляхом: а) перегляду в

напрямку поглиблення індивідуалізації та відповідності характеру і розміру заподіяної шкоди чинних Такс для обчислення розміру шкоди та майнових санкцій за договірні лісопорушення;

б) затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку притягнення до майнової відповідальності порушників лісового законодавства; в) недопущення необґрунтованого зменшення розміру відшкодування.

8. Необхідно змінити порядок розподілу і використання коштів, отриманих за позовами про відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства. Ці кошти повинні зараховуватися не до місцевих бюджетів, як це передбачено чинним екологічним і бюджетним законодавством, а до спеціального фонду Державного бюджету України (а після ухвалення Закону “Про Національний екологічний фонд” – до цього фонду) і використовуватися на фінансування заходів по лісовідновленню, охороні і захисту лісів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Завгородня В. Відповідальність за шкоду, заподіяну порушеннями лісового законодавства: юридична природа та місце у механізмі правової охорони лісів // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 60-62.
2. Завгородня В.М. Правове регулювання майнової відповідальності за лісопорушення в законодавстві країн СНД // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 15. – С. 257-263.
3. Завгородня В. Поняття та особливості шкоди, заподіяної порушенням лісового законодавства // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 96-100.
4. Завгородня В.М. Проблеми ефективності майнової відповідальності за порушення лісового законодавства // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 17. – С. 313-317.
5. Завгородня В.М. Еколого-правова відповідальність як засіб правової охорони навколишнього природного середовища // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції “Бизнес и экология”, 26-27 января 2001 г. – Донецк: ГП НИИ Медико-экологических проблем Донбасса и угольной промышленности, Бизнес-альянс Донбасса, 2001. – С. 23-26.
6. Завгородня В.М. Умови ефективності майнової відповідальності за порушення лісового законодавства // Молодь в юридичній науці: збірник тез доповідей Перших Всеукраїнських осінніх юридичних читань студентів та аспірантів. – Хмельницький: В-во ХІУП, 2002. – С. 170-172.

Завгородня В.М. Майнова відповідальність за порушення лісового законодавства. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 2004.

Дисертацію присвячено проблемам правового регулювання майнової відповідальності за порушення лісового законодавства. У роботі досліджуються поняття, підстави та юридична природа майнової відповідальності за порушення лісового законодавства, розглядаються сутність, особливості й способи обчислення шкоди, яка завдається такими порушеннями. Докладно аналізується механізм застосування майнової відповідальності за порушення лісового законодавства. Сформовано систему показників і критеріїв для оцінки ефективності цього механізму. Обґрунтовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до законодавства, яке регулює порядок притягнення порушників лісового законодавства до майнової відповідальності. Зроблено висновок про необхідність організаційних змін у структурі органів управління лісовим господарством та реформування системи розподілу і використання коштів, отриманих за позовами про відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства.

Ключові слова: майнова відповідальність, порушення лісового законодавства, відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства, такса для обчислення розміру шкоди, механізм застосування майнової відповідальності, ефективність майнової відповідальності.

Завгородня В.Н. Имущественная ответственность за нарушения лесного законодательства. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право.

Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, Киев, 2004.

Диссертация посвящена проблемам правового регулирования имущественной ответственности за нарушения лесного законодательства. В работе исследованы понятие и особенности юридической конструкции имущественной ответственности за нарушения лесного законодательства. Сделан вывод о комплексности института имущественной ответственности, содержащего в себе как эколого-правовые, так и гражданско-правовые нормы.

Рассмотрены понятие и система лесонарушений, предусмотренных действующим законодательством, разработана их классификация по критериям объекта посягательства и характера причиняемого вреда. Обоснована целесообразность применения таксового метода

исчисления размера ущерба в зависимости от принадлежности лесонарушения к соответствующей классификационной группе. Исследованы основания привлечения нарушителей лесного законодательства к имущественной ответственности, раскрыты элементы состава лесонарушения, проанализированы его объект, противоправность, причинная связь между деянием и причинением ущерба, вина, круг субъектов лесонарушения.

Уточнено понятие вреда, причиненного нарушением лесного законодательства, рассмотрены способы его возмещения. Основным способом возмещения такого вреда является возмещение убытков, т.е. компенсация денежного эквивалента негативных последствий лесонарушения. Выделены элементы структуры убытков, которые надлежит учитывать при установлении имущественных взысканий за лесонарушения.

Рассмотрены способы исчисления размера вреда, причиненного нарушениями лесного законодательства. Сделан вывод о юридической природе такса как условно эквивалентного денежного выражения эколого-экономического вреда. Сумма возмещения, определенная таксой должна охватывать стоимость уничтоженного или поврежденного леса (прямые убытки); стоимость лесных ресурсов, образовавшаяся бы впоследствии, если бы этому не помешало лесонарушение (упущенная выгода); неиспользованные затраты труда и материальных средств, вложенных в лесное хозяйство; будущие затраты необходимые для восстановления нарушенного экологического равновесия. Обоснована целесообразность применения таксового метода исчисления размера вреда лишь тогда, когда правонарушение изменяет нормальный ход развития экологической системы. В иных случаях следует пользоваться расчетным методом.

В диссертации исследован механизм применения мер имущественной ответственности за лесонарушения, проанализированы материально-правовые и процессуальные средства реализации целей ответственности, субъектный состав правоотношений и процедура разрешения споров о возмещении вреда, причиненного лесонарушениями. Установлены условия, выделены критерии и показатели имущественной ответственности за нарушения лесного законодательства. Сформулированы предложения, направленные на совершенствование механизма имущественной ответственности за лесонарушения и повышение ее эффективности. Сделаны выводы о необходимости организационных изменений в структуре органов управления лесным хозяйством и реформирования системы распределения и использования средств, полученных по искам о возмещении вреда, причиненного лесонарушениями.

Ключевые слова: имущественная ответственность, нарушение лесного законодательства, возмещение вреда, причиненного нарушением лесного законодательства, такса для исчисления размера вреда, механизм применения имущественной ответственности, эффективность имущественной ответственности.

Zavgorodnaya V.M. Property liability for the breach of forest legislation. – Manuscript.

The dissertation for the Candidate degree in jurisprudence, speciality 12.00.06 – land law; agrarian law; environmental law; natural resource law. –The V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2004.

The paper is devoted to the problems of legal regulation of the property liability for the breach of forest legislation. The terms, causes and legal nature of property liability for the breach of forest legislation are investigated in the dissertation; essence, peculiarities and assessment methods of detriment, caused by such breaches are examined. The application mechanism of property liability for the breach of forest legislation is analyzed in detail. It was formed the system of indexes and criteria of the effectiveness of this mechanism. It was grounded the range of propositions, concerning the changes and amendments to the legislation, regulating the order of imposing property liability for the breach of forest legislation. It was made the conclusion about the necessity of organizational changes in the structure of Governmental Bodies of Forest Economy, and using damages, caused by the breach of forest legislation.

Key words: property liability, breach of forest legislation, damages, caused by the breach of forest legislation, damages assessment rate, application mechanism of property liability, effectiveness of the property liability.



© В. М. Загородная

В. М. Загородная

2004