

УДК 349.6

Гиренко І. В., к.ю.н., доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства НУ біоресурсів та природокористування України

Правове забезпечення екологічної функції держави в сфері охорони рослинного світу

У статті розглянуто п'ять напрямків по закріпленню екологічної функції держави в сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу, це: раціональне використання природних ресурсів, реалізація концепції сталого розвитку, охорона рослинного світу, забезпечення екологічної безпеки та екологічного правопорядку, відтворення об'єктів рослинного світу. Показано, що екологічні функції держави в цій сфері можна класифікувати наступним чином: а) правостановлюючі, завданням яких є створення нормативно-правової бази; б) управлінські, в які входить виконавчо-розпорядча діяльність; в) наглядові, завданням яких є забезпечення контролю в даній сфері.

Ключові слова: екологічна функція держави, рослинний світ, державне управління, правове регулювання, нормативно-правовий акт.

В статье рассмотрено пять направлений по закреплению экологической функции государства в сфере охраны, использования и воспроизведения растительного мира. Это рациональное использование природных ресурсов, реализации концепции устойчивого развития охрана растительного мира, обеспечение экологической безопасности и безопасности и экологического правопорядка, воспроизведения объектов растительного мира. Показано, что экологические функции государства в этой сфере можно классифицировать следующим образом: а) правоустанавливающие, задачей которых является создание нормативно-правовой базы; б) управленческие, в которые входит исполнительно-распорядительная деятельность; в) надзорные, задачей которых является обеспечение контроля в данной сфере.

Ключевые слова: экологическая функция государства, растительный мир, государственное управление, правовое регулирование, нормативно-правовой акт.

The article examines five areas to consolidate the ecological functions of the state in the field of protection, use and reproduction of flora. These are the follows: rational using of natural resources, the realization of sustainable development, protection of flora, environmental security and environmental enforcement, reproduction flora world. It is shown that the ecological functions of the state in this area can be classified as follows: а) lawmaking, whose task is to create a legal framework; б) management, which include executive and administrative activities; с) supervision, whose task is to ensure control in this area.

Keywords: ecological function of the state, flora, governance, legal regulation, legal act.

Актуальність теми дослідження пов'язана з трьома причинами. По-перше особливою роллю рослинного світу як основного елемента біосфери. Цей природний ресурс визначає стан навколишнього середовища, умови існування флори і фауни, а також має здатність зменшити шкідливий антропогенний вплив на довкілля. На сьогодні в Україні відбуваються процеси по деградації, знищенню місць зростання рослин, забруднення хімічними, радіоактивними речовинами та побутовими відходами. Другою причиною є необхідність правового забезпечення виконання державою своїх функцій по захисту, охороні, раціональному використанню та відтворення рослинного світу. В сфері екологічного права закріплення цих функцій, які сприяють збереженню безпечного середовища, дозволяє визначити повноваження органів державної влади та основні напрямки державної екологічної політики. Третя причина полягає в необхідності реалізації юридичною наукою ідеї створення екологічної держави, що вимагає правового регулювання питань, пов'язаних з охороною навколишнього середовища як єдиного цілого та відображення такого в

повноваження органів державної влади всіх рівнів.

Аналіз публікацій показує наявність значної кількості робіт, присвячених дослідженню екологічної функції держави, виконаних В.І. Андрейцевим, М.І. Байтиним, Р.Д. Боголеповим, М.М. Бринчуком, А.П. Гетьманом, О.К. Голіченковим, Л.В. Ковалем, О.С. Колбасовим, В.В. Костицьким, М.В. Красновим, Н.Р. Малишевою, М.І. Малишко, В.Б. Рушайло, Ю.О. Тихомировим, Ю.С. Шемшученко та ін. Незважаючи на наявність цих досліджень, питання вивчення екологічної функції держави у сфері охорони рослинного світу не розглядалися і потребують подальшої своєї розробки.

Метою роботи є дослідження основних напрямків та шляхів реалізації екологічної функції держави в сфері охорони рослинного світу.

Викладення матеріалів дослідження потрібно розпочати зі з'ясування поняття функція держави, яке представляє з себе найважливішу якісну характеристику, систему організації публічної влади та ступінь впливу на суспільні відносини. Цілком зрозуміло, що функції держави виникають в процесі її становлення та виступають в якості показників її діяльності. На думку О. Б. Венгерова дана дефініція розуміється, як діяльність держави, взята в цілісності з єдиною політичною, структурною та територіальною організацією [1, с. 80]. Інші науковці – М.С. Кельман, О.Г. Мурашин пропонують розуміти під функцією держави не визначені напрямки, а діяльність окремих її підрозділів [2, с. 87]. Такий підхід є достатньо ефективним при сумісному розгляді функції держави у взаємозв'язку з її практичною діяльністю. Згідно В.С. Ми-ронову, функції держави – це пріоритетні напрямки діяльності держави, в яких відображається його сутність і соціальне призначення, цілі та завдання, спрямовані на створення сприятливих умов життєдіяльності населення [3]. Використання такого підходу потребує виділити окремих напрямків у правовому забезпеченні екологічної функції держави в сфері рослинного світу. Інший український науковець Г.В. Назаренко пропонує розглядати функції держави на двох рівнях – першого та другого порядків чи головні та другорядні. У число першопорядкових входять ті, які виконують законодавчу, нормотворчу, судову функції, застосування законів та інших актів, виданих Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, міністерствами, відомствами. До функцій другого порядку відносяться ті, що реалізуються державними органами різних рівнів ієрархії – обласних, місцевих та районних адміністрацій. Починаючи з 70-80-х років минулого століття, з'явилася нова – екологічна функція, яка за своєю юридичною природою є комплексною та складається з декількох напрямків: охорона повітря, ґрунтів, водних об'єктів, надр, рослинного світу, лісу та ін. При цьому економічна і соціально-політична криза, що охопила Україну, зумовлює кардинальну зміну стратегії її функціонування. В умовах сьогодення екологічна функція у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу набуває основного значення, тому дає можливість зменшити і мінімізувати негативні наслідки даного явища. Ця обставина посилює роль держави, що є основною керуючою системою, від якої залежить ефектне здійснення екологічної функції у сфері рослинного світу.

Такий підхід дає змогу сформулювати поняття екологічної функції держави в сфері охорони рослинного світу, яка являє собою основний напрямок її зовнішньої та внутрішньої діяльності, що забезпечує стале раціональне використання, відтворення та сприятливі умови існування цього природного ресурсу.

В процесі нормативізації сфери рослинного світу треба враховувати наявність значного масиву прийнятих у різний час нормативно-правових актів: ЗУ «Про охорону

навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., «Про рослинний світ» від 09.04.1999 р., «Про екологічну мережу України» від 24.06.2004 р., «Про природно-заповідний фонд» від 16.06.1992 р та ін. При цьому на думку Ю.С. Шемшученко, екологічне законодавство України потребує проведення нової кодифікації, оскільки ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» готувався ще в радянські часи та істотно застарів [4, с. 5]. Враховуючи несистемність, відсутність єдиної правової політики з метою вдосконалення існуючої правової бази можна використовувати декілька підходів до нормо-проектувальної діяльності. Це внесення змін до змісту правових норм, що регулювали суспільні відносини, пов'язані з рослинним світом, шлях рецепції деяких нормативно-правових актів, прийнятих в часи існування СРСР, розробка нових нормативно-правових норм, запозичення правових норм стосовно рослинного світу, які містяться в міжнародних угодах, ратифікованих Україною шляхом їх імплементації в національне законодавство.

Правове забезпечення екологічної функції в сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу має сенс проводити за наступними напрямками: 1) раціональне використання природних ресурсів; 2) реалізація концепції сталого розвитку; 3) охорона рослинного світу; 4) забезпечення екологічної безпеки та екологічного правопорядку; 5) відтворення об'єктів рослинного світу. Наступним етапом дослідження є розгляд змісту кожного з цих напрямків.

I. Раціональне природокористування потребує використання об'єктів рослинного світу в обсягах та способами, які забезпечують можливість їх збереження та самовідтворення. При цьому, положення ЗУ «Про рослинний світ» 1999 р. не містить вимог стосовно раціонального використання цього природного ресурсу [5], а в ст. 6 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. міститься пункт про створення державних цільових, міждержавних та місцевих програм по організації і координації заходів щодо раціонального використання і відтворення природних ресурсів [6]. В основі цих програм має бути покладено використання еколого-економічних методів господарювання, які дозволяють впровадити ефективні ресурсозберігаючі та природозахисні технології, удосконалення механізмів відшкодування нанесених рослинному світу збитків. Раціональне природокористування повинно створити умови для узгодження економічних та екологічних завдань, дозволити ефективно використовувати наявний природний потенціал рослинного світу.

II. Існує декілька підходів до визначення поняття сталого розвитку, що ґрунтуються на висновках науки екологічного права, екології, соціології. На авторський погляд найбільш вдалим є термін, запропонований українськими науковцями О.І. Фурдичко та В.В. Лавровим, які під цією концепцією розуміють системне поєднання екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства [7, с. 124]. У сфері рослинного світу реалізація цієї концепції означає збалансоване природне користування на екосистемній основі, застосування ринкових механізмів стимулювання прогресивних технологій, прозорості прийняття рішень з урахуванням інтересів усіх природокористувачів. Водночас українська держава до нинішнього часу не має власної концепції та стратегії сталого розвитку у сфері рослинного світу, тому фактично вимушена використовувати ідеї розвинутих держав ЄС та США. Такий підхід не може вирішити проблему переходу рослинного світу на засади сталого розвитку. Причиною цього явища є та обставина, що у порівнянні з іншими європейськими державами Україна має істотні відмінності. Це існування трьох природних зон з

різними умовами виростання рослинності, наявність значної частки об'єктів рослинного світу у складі території природно-заповідного фонду та необхідність враховувати факти, що приблизно 20% рослинності зростає на радіоактивно забруднених землях.

На сьогодні єдиним кроком, зробленим в цьому напрямку, є прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 634 «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки». Згідно з рішенням КМУ від 22.06.2011 р. № 704 даний нормативно-правовий акт втратив чинність, проте проблема реалізації концепції сталого розвитку залишається актуальною і потребує свого вирішення.

III. Охорона рослинного світу передбачає здійснення комплексу заходів, до числа яких відносять: збереження цих об'єктів від пожеж, незаконного користування, крадіжок, пошкодження, ослаблення, іншого шкідливого впливу, захист від шкідників та хвороб. Особливістю діючого є роз'єднаність прийнятих нормативно-правових актів та відсутність єдиної державної служби, на яку покладено обов'язок охорони цього природного ресурсу. Вирішенню цього завдання присвячені ст.ст. 25-32 ЗУ «Про рослинний світ» 1999 р., аналогічні питання розглядається в ст.ст. 64, 65 ЗУ «Про природно-заповідний фонд» 1992 р. та в ст.ст. 68, 69 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р., а також в ст. 60 ЗУ «Про екологічну експертизу» 1995 р.

Важливим напрямком охорони рослинного світу є його збереження від пожеж, які наносять значні збитки. У вирішенні цього питання також відсутня єдина державна політика у створенні нормативно-правової бази. Так, заходи з захисту рослинного світу від пожеж передбачені ст.ст. 55-63 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 р., а також «Правилами пожежної безпеки в лісах України», затверджених наказом Державного комітету лісового господарства від 27.12.2004 р. Перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень та частково Державним агентством лісових ресурсів, Міністерством надзвичайних ситуацій України.

Захист лісів від шкідників і хвороб забезпечується шляхом систематичного спостереження за станом рослинного світу, своєчасного виявлення осередків шкідників і хвороб, здійснення профілактики виникнення таких осередків, їх локалізації та ліквідації. Деякі заходи щодо боротьби зі шкідниками та хворобами рослин передбачені Санітарними правилами в лісах України, затверджених постановою КМУ від 27 липня 1995 р., які потребують свого доповнення та внесення змін.

IV. Екологічна безпека — це стан захисту рослинного світу й прав громадян на безпечно користування цим природним ресурсом. З метою виконання цієї вимоги, функції держави повинні передбачати у якості загроз цьому природному ресурсу заходи протидії виникненню аварій, катастроф, знищенню, псуванню або виснаженню природних об'єктів, забрудненню, засмічуванню об'єктів рослинного світу, а також зменшення дії природних явищ і стихійних лих. Правовою основою забезпечення виконання цих завдань є положення ст.ст. 1, 3, 50-59 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», а також нормативно-правові акти, які приймалися Кабінетом Міністрів України та обласними державними адміністраціями, наприклад «Про затвердження лімітів заготівлі дикорослої лікарської і технічної сировини в 2007 році».

Екологічний правопорядок — це стан урегульованості суспільних відносин у цій сфері, який забезпечує законність, реалізацію суб'єктивних прав, дотримання юридичних обов'язків усіма громадянами, органами влади, організаціями та установами.

V. Відтворення об'єктів рослинного світу здійснюється шляхом відновлення та розведення рослин. Способи та умови відтворення таких об'єктів зафіксовані в ст. 24 ЗУ «Про рослинний світ» 1999 р., а роботи, пов'язані з відтворенням природних рослинних ресурсів, здійснюються способами, які забезпечують їх відтворення та не завдають шкоди здоров'ю людини та довкіллю. Значна частина рослинного світу є елементом лісного фонду, з цієї причини у вирішенні цього завдання можуть бути використані способи та умови відновлення лісів передбачено Правилами відтворення лісів, затвердженими постановою КМУ від 01.03.2007 р. № 303, якими встановлено ряд вимог до створення лісових культур.

Другим етапом дослідження є фіксація екологічних функцій держави, які можна розділити на три групи: 1) правовстановлюючі; 2) управлінські; 3) наглядові. При розгляді процесу реалізації цих функцій у сфері рослинного світу необхідно враховувати тривалий виробничий цикл, необхідність встановлення спеціальних стандартів якості, що дозволяють оцінювати ступінь придатності отриманої продукції. Іншою складністю при реалізації екологічної функції держави є збереження в діючій системі управління багатьох рис радянської моделі, побудованої на принципі виключної державної власності на природні ресурси та превалювання економічних інтересів над екологічними.

Правовстановлююча форма екологічної функції полягає у розробці та виданні нормативно-правових актів у даній сфері. Ці документи включають в себе затвердження структур державного управління та порядку їх діяльності; встановлення норм і правил користування об'єктами рослинного світу; розробку та затвердження правил видачі дозволів; використання відтворення, охорони і захисту рослинного світу.

Функції з управління об'єктами рослинного світу діляться на 2 групи: розпорядчі й організаційні. З авторської точки зору держава, в особі центральних органів виконавчої влади здійснює владно-управлінську діяльність, основним із яких є формування і реалізація державної політики у флористичній галузі [8, с. 282]. До числа розпорядчих функцій відноситься встановлення правил користування природних рослинних ресурсів, розподіл бюджетних коштів на виконання функцій державного і господарського управління, встановлення ставок і платежів за користування об'єктами і прийняття рішень про обмеження або припинення діяльності об'єктів, що завдають шкоди рослинному світу. У організаційні функції входять державний облік, ведення державного кадастру та моніторинг рослинного світу, організація заходів з їх охорони від незаконних користувань, крадіжок, пожеж, хвороб, координація науково-дослідних і проектних робіт, проведення заходів у сфері екологічного виховання та освіти. В даний час Україною підписано значну кількість міжнародних договорів, багато з яких ратифіковані Верховною Радою України та передбачають міжнародне співробітництво в цій сфері: Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат, Європейська ландшафтна конвенція, Конвенція про охорону біорізноманіття та т.д. Наявність даних документів ставить завдання з обліку їх положень при формулюванні екологічної функції держави.

Наглядові функції полягають у забезпеченні контролю за виконанням законодавства у сфері охорони рослинного світу та проведенні контролю за станом і збереженням цього природного ресурсу. Виконання даної функції забезпечує контроль за екологічним станом, використання об'єктів рослинного світу, недопущення забруднення стічними водами, комунально-побутовими відходами, хімічними та радіоак-

тивними речовинами.

При розгляді функцій держави у сфері охорони рослинного світу необхідно відзначити, що успіх їх реалізації залежить від: а) організації діяльності державних органів управління; б) якості прийнятих ними рішень; в) підтримки і розуміння населення; г) підняття рівня відповідальності за прийняті владою обіцянки і реальна ступінь їх фактичного виконання.

Підводячи підсумок виконаного дослідження необхідно зазначити наступне.

1. Подальший розвиток української держави вимагає закріплення екологічної функції держави в сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу, яка може бути виконана за наступними напрямками: а) організації діяльності державних органів управління; б) якості прийнятих ними рішень; в) підтримки і розуміння населення; г) підняття рівня відповідальності за прийняті обіцянки і реальна ступінь їх фактичного виконання.

2. Реалізація екологічної функції держави повинно проходити у вигляді трьох груп завдань: правовстановлюючих, управлінських та наглядових, що вимагає свого перегляду з причини фрагментарності, відсутності системності та внесення змін до ЗУ «Про рослинний світ» 1999 р., який істотно застарів.

Завданням подальших досліджень є уточнення екологічної функції держави в сфері рослинного світу на підставі ратифікованих Україною положень міжнародних договорів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Венгеров А.Б. Функция государства в независимых странах Африки / А.Б. Венгеров. — М, 1972. — 80 с.
2. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. — К: Кондор, 2006. — 609 с.
3. Мионов В.С. Экологическая функция государства: Понятие, содержание, формы и методы осуществления : Сравнительный анализ на примере России и Германии : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства» / Мионов В.С. — Ростов н/Д, 2007. — 25 с.
4. Шемшученко Ю.С. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права / Ю. С. Шемшученко // Право України. — 2011. — № 2. — С. 4-10.
5. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 р. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 22-23. — Ст. 198.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
7. Фурдичко О.І. Лісова галузь України у контексті збалансованого розвитку: теоретико-методологічні, нормативно-правові та організаційні аспекти / О.І. Фурдичко, В.В. Лавров. — К.: Основа, 2009. — 424 с.
8. Гиренко І.В. Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма. Монографія / за заг. Ред. В.І. Семчика. — К.: НУБІП України, 2015. — 433 с.

