

СЕКЦІЯ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6:502.211:582

ВИЗНАЧЕННЯ ДОПОМІЖНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ РОСЛИННОГО СВІТУ

Блошенко Е.Є., аспірант
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

В статті автором запропоновано встановити суб'єктів правовідносин у сфері використання рослинного світу. Досліджено саме допоміжні суб'єкти правовідносин у цій сфері. На теоретичному рівні проаналізовано повноваження органів загальної та спеціальної компетенції щодо використання рослинного світу.

Ключові слова: екологічне право, використання рослинного світу, суб'єкти правовідносин, компетенція органів управління.

В статье автором предложено установить субъектов правоотношений в сфере использования растительного мира. Исследованы именно вспомогательные субъекты правоотношений в этой сфере. Теоретически проанализированы полномочия органов общей и специальной компетенции по использованию растительного мира.

Ключевые слова: экологическое право, использование растительного мира, субъекты правоотношений, компетенция органов управления.

Bloshenko E.E. DETERMINATION OF LEGAL ENTITIES SUPPORTING IN THE AREA OF THE PLANT WORLD

The author proposed set of relationships in the area of the plant world. In this article the same subsidiary legal entities in this area. At a theoretical level analyzed the powers of the general and special competence on the use of the plant world.

Key words: environmental law, use of flora, legal entities, competence of management.

Постановка проблеми. Питання виокремлення суб'єктів правовідносин у сфері використання рослинного світу, а також їх прав та обов'язків на сьогоднішній день залишаються відкритими. Вітчизняне законодавство, на жаль, не дає чіткої відповіді на це питання, не визначає коло суб'єктів у даній сфері.

Ступінь розробленості проблеми. Нами вже неодноразово наголошувалося, що нині в еколого-правовій науці відсутні ґрунтовні дослідження щодо визначення кола суб'єктів правовідносин у сфері використання рослинного світу та їх прав і обов'язків. У той же час у теорії екологічного права наявні дослідження, присвячені характеристиці суб'єктів у сфері використання інших об'єктів екологічного права. Мова йде про роботи таких науковців, як І.В. Вітовська [3], В.Ф. Горбовой [5], В.О. Джуган [7], В.М. Комарницький [12], О.І. Крассов [15], П.В. Мельник [16], П.В. Тихий [28] та ін.

Мета статті – визначити на теоретичному рівні допоміжних суб'єктів правовідносин у сфері використання рослинного світу, а також окреслити їх компетенцію у цій сфері, вирішити проблеми, які виникають при розгляді повноважень цих суб'єктів правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Ряд науковців у своїх дисертаційних роботах [28; 6; 3] висвітлюють питання щодо суб'єктів екологічного права в площині правових відносин,

беручи до уваги при цьому наявність подвійного кола таких суб'єктів. Усі вчені у своїх дослідженнях відштовхуються від твердження Г.О. Аксеньонка, який суб'єктом земельних правовідносин вважає, з одного боку, державні органи, які здійснюють повноваження управління та розпорядження земельним фондом, а з другого – землекористувачів: громадян, державні й недержавні підприємства й установи і організації [1, с. 73].

Розберемося з цим детальніше. На думку науковця, у першому випадку виникають відносини, в яких повинні брати участь уповноважені державні органи у цій сфері, а в другому – брати відносини, де суб'єктами є користувачі природних рослинних ресурсів. Таке розуміння пояснюється специфікою предмета правового регулювання, що потребує суміщення кількох методів.

Деякі науковці при вивченні різних видів екологічних правовідносин пропонують взяти за основу при класифікації суб'єктів екологічних правовідносин поділ на безпосередньо зацікавлених і лідируючих суб'єктів, позначивши першу групу як основну, а другу – як допоміжну [4]. На наше переконання, доцільно при розгляді суб'єктів правовідносин у сфері використання рослинного світу врахувати цю класифікацію.

У даній статті пропонуємо розглянути перелік саме допоміжних суб'єктів правовідносин



у сфері використання рослинного світу, що базується на наведених вище дослідженнях з урахуванням особливостей, притаманних цьому об'єкту екологічних правовідносин.

Так, до допоміжних належать суб'єкти, які здійснюють управлінські функції у сфері використання рослинного світу. У цьому контексті додамо, що нас цікавить (з огляду на мету і завдання) той факт, що при розробленні заходів, спрямованих на охорону, використання й відтворення об'єктів навколишнього природного середовища, важливу роль відіграє діяльність суб'єктів державного управління у сфері саме використання рослинного світу.

У цілому державне управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища – це механізм організації та система діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки [8, с. 38].

В еколого-правовій науці дослідженням проблем державного управління природокористування та охороною навколишнього природного середовища приділено велику увагу. Серед науковців, які вивчали ці питання, слід назвати таких, як А.П. Гетьман [8], В.М. Завгородня [10], В.А. Зуєв [11], В.М. Комарницький [12], В. В. Костицький [14], П.В. Мельник [16], Ю.С. Шемшученко [9] та ін. Проте ще раз нагадаємо, що в еколого-правовій науці немає окремих праць, присвячених розгляду саме суб'єктів державного управління у сфері використання рослинного світу.

Фахівці у галузі адміністративного права робили спроби класифікувати суб'єктів державного управління у цій сфері. Так, на їх переконання, до суб'єктів правового регулювання рослинного світу України належать Верховна Рада України, Президент України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи публічного адміністрування [17, с. 129]. Суттєвим недоліком такої класифікації вважаємо те, що фахівці адміністративного права розглядають суб'єктів управління не тільки у сфері регулювання відносин щодо дикорослих рослин, а також і сільськогосподарських. У зв'язку з чим слід наголосити, що останні не є об'єктом правового регулювання екологічних відносин.

Тому пропонуємо представити перелік цих суб'єктів суто з еколого-правової точки зору та в контексті саме природокористування.

Згідно із ст. 6 Закону України «Про рослинний світ», державне управління у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції [26].

Система органів, які здійснюють управління природокористуванням, базується на загальноновизнаному в теорії управління їх поділі на органи загальної та спеціальної компетенції. В основу такої класифікації покладено обсяг і характер повноважень щодо природних об'єктів та функцій управління ними.

Органи загальної компетенції здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища разом і наділені при цьому й іншими функціями, до того ж і проводять певні види діяльності. Для органів спеціальної компетенції управління в екологічній сфері є основним напрямом їх діяльності [8, с. 40–41].

До органів загальної компетенції належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, державні адміністрації регіонів, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Компетенція цих органів визначена в Конституції України, Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законі України «Про Кабінет Міністрів України», а також у відповідних розділах Лісового кодексу України, Закону України «Про рослинний світ України» та інших актів, предметом правового регулювання яких є забезпечення використання рослинного світу.

Якщо узагальнити положення наведених законодавчих актів, можна побачити, що нормативно-правове регулювання правовідносин у сфері використання рослинного світу Верховна Рада України, наприклад, здійснює шляхом прийняття відповідних постанов, законів, тобто цей орган не регулює, а лише впливає на цю сферу через реалізацію своїх повноважень [13, с. 85].

Потрібно зауважити, що Верховна Рада України у своєму складі має профільний комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. До відання цього комітету належать охорона, збереження, використання та відновлення (відтворення) природних ресурсів, у тому числі надр, лісів, водних ресурсів, атмосфери, тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів тощо. У його структурі діє підкомітет із питань лісових ресурсів, об'єктів тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів та об'єктів природно-заповідного фонду [27].

Президент України, в свою чергу, на основі та на виконання Конституції та законів України уповноважений приймати власні нормативно-правові акти у зазначеній сфері.

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, згідно із ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [23], забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів. Кабінет Міністрів України як виконавча гілка влади також свою діяльність провадить без-

посередньо або через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Проаналізувавши зміст норм Закону України «Про рослинний світ», можна стверджувати, що до повноважень Кабінету Міністрів та Міністерства екології та природних ресурсів України входять також розробка і прийняття цілого ряду підзаконних актів. Деякі з них на сьогоднішній день вже прийняті, серед яких можна назвати: Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу, Положення про Зелену книгу України та Інструкцію про порядок встановлення нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів тощо.

Слід зазначити, що більшість підзаконних актів, прийняття яких прямо передбачене Законом України «Про рослинний світ», досі не розроблена. Це стосується, зокрема, Правил загального використання природних рослинних ресурсів громадянами України, Порядку спеціального використання природних рослинних ресурсів (стосовно різних видів такого використання).

Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [25], виконавчу владу в областях і районах, містах Київ і Севастополь здійснюють місцеві державні адміністрації. До їх відання у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належать: вирішення питань щодо використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; здійснення на відповідних територіях державного контролю за використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів та інші повноваження. Завдяки цьому забезпечується ефективно використання природних, трудових і фінансових ресурсів.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24] визначені повноваження територіальних громад сіл, селищ і міст та їх органів – рад і їх виконавчих органів у сфері використання рослинних ресурсів:

а) до виключної компетенції яких належить вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу. Виконавчі органи рад мають як власні повноваження, так і делеговані державою;

б) до власних повноважень яких віднесено, наприклад, забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

в) до делегованих повноважень яких належать, зокрема, здійснення контролю за дотриманням земельної та природоохоронної

законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворення лісів; а також погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення.

Науковці неодноразово наголошували на проблемах розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Проаналізувавши повноваження цих органів у сфері використання природних ресурсів (у тому числі рослинного світу), можемо констатувати, що існує дублювання деяких повноважень, а саме питань, що стосуються «забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів». Слід погодитися з фахівцями в галузі державного будівництва та місцевого самоврядування, що для вирішення цього питання, з одного боку, необхідне більш чітке законодавче розмежування об'єктів управління, а з іншого – використання альтернативних засобів розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях, децентралізація державної влади, вироблена практикою [2, с. 8]. Здійснення однакових повноважень на одній і тій самій території різними органами влади найчастіше призводить до зменшення ефективності їх діяльності.

На наш погляд, до органів спеціальної компетенції, що мають повноваження у сфері використання рослинного світу, належать: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна екологічна інспекція, а повноваження названих органів регулюються відповідними положеннями [21; 19; 22; 18; 20].

Міністерство екології та природних ресурсів України виступає головним органом у системі центральних органів державної влади та є важливим суб'єктом регулювання відносин у сфері використання рослинного світу. Функції цього суб'єкта, відповідно до покладених на нього завдань, можна поділити на наступні групи:

– забезпечення нормативно-правового регулювання з таких питань: щодо раціонального використання об'єктів рослинного світу; ведення державного обліку і кадастру рослинного світу; затвердження переліків дикорослих видів рослин, поширення і чисельність яких підлягають регулюванню; ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу; загального використання і відтворення природних рослинних ресурсів; затвердження нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів, затвердження розрахункових лісосік; визначення природних рослинних угруповань, які підлягають занесенню до Зеленої книги України, затвердження переліків рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, а також типових природних рослинних угруповань, які підлягають охороні і заносяться до Зеленої книги України; ведення Червоної та Зеленої книг України; затвердження переліків видів рослин та грибів,



що заносяться до Червоної книги України, видів рослин та грибів, що виключені з Червоної книги України; державного обліку рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослинного світу, занесених до Червоної книги України;

– здійснення погодження ліміту використання лісових ресурсів при здійсненні побічних лісових користувань і лісових ресурсів під час заготівлі другорядних лісових матеріалів;

– видача, анулювання, здійснення переоформлення та видачі дублікатів документів дозвільного характеру на: спеціальне використання природних рослинних ресурсів; імпорт та експорт зразків видів дикої флори, сертифікатів на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків спеціальне використання (добування, збирання) об'єктів, які занесені до Червоної книги України;

– затвердження нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів та розрахункові лісосіки заготівлі деревини, погодження матеріалів лісовпорядкування.

Як вже зазначалося, лісова рослинність також виступає частиною рослинного світу, а центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового господарства, є Державне агентство лісових ресурсів України.

До функцій Держлісагенства у досліджуваній сфері належать наступні: Держлісагенство вносить міністрів аграрної політики та продовольства пропозиції щодо загальнодержавних і регіональних (місцевих) програм із використання лісів; організовує видачу в установленому порядку спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; вирішує в межах повноважень, передбачених законом, спори з питань використання лісів, що перебувають у державній власності.

Деякі повноваження у сфері використання рослинного світу має Державне агентство рибного господарства України, яке входить до системи органів виконавчої влади та створюється для реалізації державної політики у сфері використання і відтворення водних живих ресурсів. Нагадаємо, що до складу водних живих ресурсів входять водорості, що, у свою чергу, є елементами рослинного світу.

Опосередковані управлінські функції у сфері використання рослинного світу виконує Державне агентство водних ресурсів України. Це пов'язано з тим, що до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення віднесено об'єкти рослинного світу у межах: внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розташовані і використовуються на території більш ніж однієї області, а також їх приток усіх порядків.

Державна екологічна інспекція як один з органів виконавчої влади створена для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) законодавства про використання, охорону і відтворення рослинного світу.

Розглядаючи суб'єктів правової охорони лісів Карпатського регіону України, П.В. Мель-

ник запропонував власну класифікацію, яка включає у себе такий особливий суб'єкт, як правоохоронні органи, серед яких називає органи прокуратури, органи Міністерства внутрішніх справ України, що здійснюють контроль і нагляд за охороною і використанням лісових ресурсів і розслідують правопорушення у даній сфері [16]. На нашу думку, ці державні органи також входять до системи допоміжних суб'єктів відносин у сфері використання рослинного світу.

Висновки. Отже, у роботі було розглянуто систему допоміжних суб'єктів правовідносин, а також їх компетенцію у сфері використання рослинного світу. На підставі цього можна констатувати, що система органів управління у сфері використання рослинного світу на сьогоднішній день досить розгалужена, а це призводить до дублювання повноважень. Задля усунення розгалуженості та дублювання повноважень, на наш погляд, потрібно доповнити Закон України «Про рослинний світ» низкою статей, що будуть визначати компетенцію кожного органу, до функцій якого належить здійснення державного управління у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу. Як уже наголошувалося, редакція вказаного Закону (ст. 6) містить лише статтю, в якій визначено тільки перелік досліджуваних органів, що не можна вважати достатнім для належного правового забезпечення в цій галузі.

На основі вищевикладеного можна дати визначення поняття «допоміжні суб'єкти правовідносин у сфері використання рослинного світу»: ними виступають суб'єкти права, тобто державні органи чи органи місцевого самоврядування, що мають загальну або спеціальну компетенцію у сфері використання рослинного світу.

Подальше дослідження й вирішення окреслених правових проблем може бути предметом майбутніх наукових пошуків у межах запропонованої тематики, а саме доцільно чітко визначити поняття «основні суб'єкти правовідносин у сфері використання рослинного світу та їх прав і обов'язків».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аксененко Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененко. – М., 1958. – 424 с.
2. Битяк Ю.П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування / Ю.П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Х. : Право, 2002. – Вип. 4. – С. 3–14.
3. Вітовська І.В. Правове регулювання використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 / І.В. Вітовська ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2004. – 185 с.
4. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве / А.П. Гетьман. – Х. : Основа, 1994. – 134 с.
5. Горбовой В.Ф. Предмет и система советского лесного права / В.Ф. Горбовой. – Красноярск : Изд-во Красноярского ун-та, 1984. – 144 с.
6. Григор'єва, Т.В. Правове регулювання використання та охорони водних живих ресурсів : дис. ... к. ю. н. / Т.В. Григор'єва. – Х. : Б. в., 2004. – 187 с.
7. Джуган В.О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. / В.О. Джуган. – К. : Б. в., 2009. – 19 с.

8. Екологічне право : [підручник] / За ред. А.П. Гетьмана ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Х. : Право. – 2014. – 432 с.
9. Екологічне право України. Академічний курс: [підручник] / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка ; 2-е вид. – К. : Юрид. думка, 2008. – 720 с.
10. Завгородня В.М. Система та класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1(4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2011.../04_05_01.pdf.
11. Зуев В.А. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення / В.А. Зуев // Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К. : ВЕГО «МАМА 86», 2003. – С. 51–92.
12. Комарницький В.М. Право спеціального природокористування : [монографія] / В.М. Комарницький ; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганск : ЛДУВС, 2011. – 423 с.
13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
14. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) : [монографія] / В.В. Костицький. – К., 2001. – 388 с.
15. Крассов О.И. Право лесопользования в СССР / О.И. Крассов ; отв. ред. О.С. Колбасов. – М. : Наука, 1990. – 238 с.
16. Мельник П.В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 / П.В. Мельник ; Прикарпатський ун-т ім. Василя Стефаника. – Івано-Франківськ, 2002. – 195 с.
17. Олійник В.І. Суб'єкти правового регулювання галузі рослинного світу України / В.І. Олійник // Право і суспільство. – 2014. – № 1. – С. 129–134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis_2014_1_27.pdf.
18. Положення про Державне агентство водних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 453/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
19. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=458%2F2011>.
20. Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 272.
21. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 1258.
22. Про затвердження положення про Державне агентство рибного господарства України : Указ Президента України від 16 квітня 2011 р. № 484/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 87
23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 25. – С. 241.
24. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. – К. : Парламентське вид-во, 1997. – 100 с.
25. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – С. 190.
26. Про рослинний світ : Закон України від 09.04.1999 р. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – С. 198.
27. Склад підкомітетів комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : http://komekolog.rada.gov.ua/komekolog/control/uk/publish/article?art_id=50153&cat_id=50152.
28. Тихий П.В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : дис. ... к. ю. н. / П.В. Тихий. – Х. : Б. в., 2000. – 165 с.