

13. Земельний кодекс України: Земельний кодекс України від 25.10.2001 р № 3-4 // Відомості Верховної Ради України, 2001 г. – Ст. 27.
14. Земельний кодекс України: Земельний кодекс України від 25.10.2001 р № 3-4 // Відомості Верховної Ради України, 2001 г. – Ст. 27.
15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р № 41 // Відомості Верховної Ради України, 1991, Ст. 546.
16. Столетов В. Н. Закон природы. / В.М. Столетов. – Москва, 1976. – 123 с.

ГИРЕНКО И. В.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории международного
права и сравнительного правоведения
(Национальный университет биоресурсов
и природопользования Украины)

УДК 349.6

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ УКРАИНСКОГО И БЕЛОРУССКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАСТИТЕЛЬНОМ МИРЕ

В статье выполнен сравнительный анализ законов Республики Беларусь и Украины «О растительном мире», показано наличие как общих, так и особенных положений в обоих законодательных актах. Рассмотрен вопрос о возможности заимствования положительного правотворческого опыта Беларуси в сфере охраны, использования и воспроизводства растительного мира. Показана целесообразность дополнения Закона Украины «О растительном мире» положениями относительно экономического механизма обращения с объектами растительного мира, компенсационных выплат и компенсационных посадок.

Ключевые слова: Республика Беларусь, растительный мир, компаративный анализ, правовая охрана.

У статті виконано порівняльний аналіз законів Республіки Білорусь та України «Про рослинний світ», показано наявність як загальних, так і особливих положень в обох законодавчих актах. Розглянуто питання про можливість запозичення позитивного правотворчого досвіду Білорусі у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу. Показано доцільність доповнення Закону України «Про рослинний світ» положеннями щодо економічного механізму поводження з об'єктами рослинного світу, компенсаційних виплат і компенсаційних посадок.

Ключові слова: Республіка Білорусь, рослинний світ, компаративний аналіз, правова охорона.

The article a comparative analysis of the laws of the Republic of Belarus and Ukraine “On Flora”, showing the presence of both general and special provisions in both statutes. The question about the possibility of borrowing the positive law-making experience in the area of Belarus, use and reproduction of the plant world. The expediency of additions to the Law of Ukraine “On Flora” by providing for the economic mechanism of dealing with objects of flora, compensation and compensatory planting.

Key words: Republic of Belarus, vegetation, comparative analysis, legal protection.



Введение. Актуальность компаративного анализа законодательства постсоветских стран о растительном мире обусловлена необходимостью системного обновления его основных положений в контексте международных требований. Вполне очевидно наличие в этих странах общих проблем в сфере охраны растительного мира, среди которых такие: деградация, ухудшение общего экологического состояния растительного мира, большое количество площадей, подвергшихся радиоактивному загрязнению. Однако представляется продуктивным заимствование правотворческого опыта Республики Беларусь в сфере рационального использования, воспроизводства и охраны растительного мира.

Исследованию белорусского законодательства о растительном мире посвящен ряд публикаций Т.И. Макаровой, И.С. Шахрай, В.Я. Лизгаро, С.В. Овсейко и других авторов, работы которых и послужили основой написания статьи. Однако тема, затрагиваемая нами, является относительно новой. Комплексный анализ украинского и белорусского законодательства позволит сравнить подходы к решению проблем рационального использования, воспроизводства и охраны растительного мира, а также станет важным моментом в деле совершенствования украинского законодательства о растительном мире с учетом европейских и международных требований.

Постановка задачи. Цель работы состоит в выявлении общих и специфических черт украинского и белорусского законодательства о растительном мире на основе сравнительного анализа соответствующих законодательных актов.

Результаты исследования. Необходимо начать с рассмотрения основных положений белорусского кодифицированного акта. Так, Закон Республики Беларусь «О растительном мире» (далее – ЗРБ 2003 г.) был принят 14 июня 2003 г. Он состоит из 16 глав, 79 статей, нормативный материал в нем распределен крайне неравномерно [1]. Закон Украины «О растительном мире» (далее – ЗУ 1999 г.) состоит из 9 глав и 41 статьи, при этом в трех главах (II, III и IV) сосредоточено 75% всего нормативно-правового материала [2]. Общее количество знаков в белорусском законе составляет 101 200, в украинском – 33 370, то есть белорусский закон примерно в три раза больше по объему нормативно-правового материала.

Сравниваемые законодательные акты имеют довольно близкую структуру. Так, оба закона начинаются со вступления, затем следует раздел «Общие положения», в обоих раздел IV имеет название «Охрана растительного мира», а также есть близкие по содержанию разделы, регламентирующие ответственность за нарушение законодательства, и разделы, связанные с учетом, ведением государственного кадастра, проведением мониторинга объектов растительного мира.

Особенность ЗРБ 2003 г. состоит в том, что в статье 1 содержится разъяснение 29 терминов, используемых в законе. Среди них такие важные понятия, как «растительный мир», «ресурсы растительного мира», «растительная продукция», «охрана объектов растительного мира», «дикорастущие растения», «объекты растительного мира», «компенсационные выплаты». Для сравнения укажем, что в ЗУ 1999 г. приведено лишь 7 терминов. Интерес представляет сравнительный анализ ключевого понятия этих законов – «растительный мир».

Так, в ЗРБ «О растительном мире» 2003 г. подается такое определение: «*Растительный мир – совокупность произрастающих дикорастущих растений, образованных ими популяций, растительных сообществ и насаждений*».

В ЗУ «О растительном мире» 1999 г. подано следующее определение: «*Растительный мир – совокупность всех видов растений, а также грибов и образованных ими группировок на определенной территории*».

Как видно, в украинском законе понятие «растительный мир» является более широким по своему содержанию. В эколого-правовой науке в течение многих лет ведется дискуссия о содержании термина «растительный мир». По мнению И.С. Шахрай, в ЗРБ «О растительном мире» нашли отражение одновременно как узкое, так и широкое понимание это термина [4]. Следует отметить, что в украинском законе такая коллизийность понятий отсутствует.



В статье 2 ЗРБ 2003 г. зафиксирован состав законодательства о растительном мире. При этом в указанной норме проводится дифференциация правового регулирования отношений в сфере обращения и охраны объектов растительного мира. Так, отношения, связанные с изъятием или удалением древесно-кустарниковой растительности, расположенной за пределами населенных пунктов, регламентируются лесным законодательством; отношения в области обращения с изъятими или удаленным дикорастущими растениями, растительной продукцией – гражданским законодательством; отношения в сфере озеленения регулируются законодательством в области архитектурной и градостроительной деятельности, коммунального хозяйства [2]. Принципу дифференциации корреспондирует начало единства правового регулирования, которое применительно к экологическому законодательству означает решение проблемы охраны окружающей природной среды в направлении достижения и поддержания экологической гармонии. Как указывал в 1980-е гг. известный советский специалист в области экологического права профессор О.С. Колбасов, решение этой проблемы не должно ограничиваться рамками лишь одной отрасли права; определенные юридические нормы, выражающие экологические требования, будут необходимыми и в других отраслях права, если это потребует для решения вопросов охраны окружающей природной среды с позиций этих отраслей [3]. По аналогии можно утверждать, что требование относительно охраны, защиты и определенного обращения с объектами растительного мира находит выражение в других отраслях законодательства: об охране окружающей природной среды, лесном, земельном, водном законодательстве, законодательстве об охране атмосферного воздуха, о животном мире, о недрах, в области биологической безопасности и генно-инженерной деятельности, о внешнеэкономической деятельности и так далее. Следует отметить, что в статье 1 ЗУ 1999 г. принцип единства и дифференциации правового регулирования отношений в сфере охраны, использования и воспроизводства растительного мира, на наш взгляд, не нашел должного выражения, что, вероятно, является следствием широкой трактовки понятия «растительный мир» и отношений, связанных с ним. Таким образом, в украинском законодательстве преобладает принцип единства правового регулирования.

Другой особенностью белорусского закона является наличие в нем определения субъектов (статья 4) и объектов (статья 5) в области обращения с объектами растительного мира. Так, субъектами этой сферы отношений является Республика Беларусь в лице государственных органов, административно-территориальные единицы в лице органов местного управления и самоуправления, юридические лица, граждане Республики Беларусь, в том числе индивидуальные предприниматели. Объектами отношений являются произрастающие, удаленные, изъятые, дикорастущие растения, права пользования, а также среда произрастания объектов растительного мира.

Как пережиток принципов советского права в белорусском законе о растительном мире (статья 6) нашла выражение опровержимая презумпция пребывания объектов растительного мира, расположенных на территории республики, в собственности государства. В связи с этим в части 2 статьи 6 ЗРБ 2003 г. отдельно оговаривается, что собственностью граждан, негосударственных юридических лиц, иностранных государств, международных организаций являются объекты растительного мира, расположенные в границах земельных участков, находящихся в частной собственности, пожизненном наследуемом владении граждан, частной собственности негосударственных юридических лиц, собственности иностранных государств, международных организаций.

Интерес представляет также положение части 3 статьи 6 ЗРБ 2003 г., согласно которому при предоставлении земельных участков, в границах которых расположены объекты растительного мира, в частную собственность граждан, негосударственных юридических лиц, собственность иностранных государств государственные органы принимают отдельное решение о судьбе этих объектов растительного мира. Таким образом, объекты растительного мира четко отграничены от такого объекта, как земля, что не согласуется с положениями



Гражданского кодекса Украины относительно правового режима объектов, входящих в состав усадьбы, которая представляет собой целостный объект права собственности.

По аналогии с белорусским законом в украинском законодательстве нашло отражение понятие общего и специального видов пользования объектами растительного мира. При этом белорусский акт отличается детальной регламентацией этих вопросов. Так, статья 7 ЗРБ 2003 г. регламентирует порядок обращения с такими объектами, возникновение прав на объекты, права государственных органов на установление ограничений и запретов. Соответственно, в статье 8 ЗРБ 2003 г. закреплены права пользователей земельных участков в области обращения с объектами растительного мира. Это осуществление пользования, возможность удаления, пересадки, изъятия объектов, возмещение убытков, контроль за проведением работ, оказывающих вредное воздействие на среду произрастания объектов растительного мира, привлечение специализированных служб для тушения пожаров, ликвидации последствий стихийных бедствий, борьбы с вредителями и болезнями, требование возмещения объектам ущерба, причиненного вследствие незаконного изъятия, удаления, пересадки, повреждения или уничтожения растений.

Вопросы государственного регулирования и управления в области обращения с объектами растительного мира нашли отражение в главе 2 белорусского закона. Интерес представляет то обстоятельство, что в статье 20 ЗРБ 2003 г. предлагаются девять принципов государственного регулирования и управления, на которых строится эта сфера правоотношений. Для сравнения укажем, что в украинском законе такие принципы отсутствуют. В статье 11 белорусского акта содержится перечень органов, осуществляющих государственное регулирование и управление в сфере обращения с объектами растительного мира. Правовое регулирование компетенции этих органов, как и в украинском законе, строится на принципе разделения их на две группы: общие и специально уполномоченные. Следующая группа статей посвящена вопросам компетенции органов государственной власти, местного самоуправления различных уровней: статья 111 – компетенции Президента Республики Беларусь, статья 12 – компетенции Совета Министров, статья 13 – компетенции Минприроды, статья 14 – компетенции местных советов, исполнительных и распорядительных органов, статья 15 – научному обеспечению государственного регулирования и управления. Подобная систематизация, а также закрепление компетенции органов государственной власти и управления в украинском законе «О растительном мире» отсутствует.

Достаточно интересной новацией белорусского закона является наличие в нем главы 3 «Взаимодействие граждан, общественных объединений и органов территориального общественного самоуправления с органами, осуществляющими государственное регулирование и управление в области обращения с объектами растительного мира». В ней закреплены права граждан, общественных объединений, органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с обращением с объектами растительного мира.

Украинский закон (статья 37) менее детально подходит к решению этого вопроса и предусматривает лишь такую форму, как общественный контроль в сфере использования растительного мира, не предусматривая при этом конкретных инструментов реализации этого контроля.

Глава 4 белорусского законодательного акта (статьи 18–25) посвящена вопросам охраны и защиты растительного мира. В ней статья 18 возлагает выполнение таких мероприятий на специально уполномоченные республиканские органы государственного управления, их территориальные подразделения, местные исполнительные и распорядительные органы, а также на пользователей объектов растительного мира.

Аналогичный подход закреплен в украинском законе, в котором охрана объектов растительного мира возлагается на центральные, местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, собственников и пользователей. Совпадают подходы, используемые для решения этих вопросов в обоих законодательных актах, – установление ограничений и запретов. Однако белорусский акт отличается более детальной регламентацией порядка их проведения. Так, статья 19 ЗРБ 2003 г. позволяет специально уполномо-



ченным органам, органам местного самоуправления устанавливать ограничения и запреты, вводить отдельный правовой режим на особо охраняемых природных территориях, редких, типичных ландшафтов. В статье 20 белорусского закона регламентируется охрана объектов растительного мира от пожаров. При этом порядок охраны, выполнение правил пожарной безопасности устанавливается Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, его территориальными органами, местными органами самоуправления. Отдельный пункт статьи 20 белорусского закона запрещает выжигание сухой растительности, ее остатков, ограничивает разведение костров вблизи пожароопасных объектов. При этом аналогичные вопросы в украинском законе не получили своего законодательного закрепления.

В белорусском законе имеется статья 21, рассматривающая охрану объектов растительного мира в случаях применения специальных средств защиты растений, регуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов.

По мнению В.Я. Лизгаро, белорусский закон отвечает современным тенденциям экологического права, так как в нем зафиксирован принятый в большинстве стран подход к охране растительного мира в природных условиях (*in-situ*) и вне их (*ex-situ*) [5]. Это нашло свое отражение в ст. 22 ЗРБ 2003 г., посвященной охране среды произрастания растительного мира, и статье 23 ЗРБ 2003 г., предусматривающей охрану объектов растительного мира на особо охраняемых природных территориях. Необходимо отметить наличие в украинском законе статьи 27, предусматривающей сохранение условий и мест произрастания объектов растительного мира. Отдельным пунктом белорусского закона (статья 24) предусмотрена охрана дикорастущих растений, относящихся к редким и находящимся под угрозой исчезновения видам дикорастущих растений, а также подпадающим под действие международных договоров. В статье 25 ЗРБ 2003 г. регламентируются вопросы защиты объектов растительного мира путем предупреждения появления вредителей, болезней, борьбы с сорняками, проведения профилактики. В украинском законе такие вопросы затрагиваются поверхностно в статье 5, касающейся основных требований к охране и использованию растительного мира.

Белорусское законодательство предусматривает регулирование численности дикорастущих растений, проведение интродукции, акклиматизации (статья 27), гибридизации, селекции растений (статья 28). Аналогичный блок вопросов нашел свое отражение в разделе 5 (статьи 33–34) украинского акта, отличающемся слабой детализацией порядка проведения этих мероприятий.

Важным отличием белорусского закона от украинского является наличие в нем главы 7 (статьи 33–34), регламентирующей вопросы озеленения, воспроизводства объектов растительного мира. Так, статья 33 обязывает пользователей земельных участков проводить озеленение в соответствии с установленными законодательством Беларуси количественными и качественными характеристиками. Статья 34 устанавливает порядок воспроизводства объектов растительного мира. В украинском законодательстве имеется аналогичный раздел 3, более детально регламентирующий воспроизводство природных растительных ресурсов (статья 23) и способы проведения этих мероприятий (статья 24).

В современном экологическом праве важным направлением является регламентация нормирования деятельности, которая может оказать влияние на состояние объектов растительного мира. Этот комплекс вопросов нашел отражение в главе 8 (статьи 35–38) белорусского закона. Так, при градостроительном планировании, развитии населенных пунктов должны быть предусмотрены такие мероприятия: взятие под охрану мест произрастания дикорастущих растений, отнесенным к видам, включенным в Красную книгу, а также выделение участков леса с ограниченным режимом лесопользования (статья 35). Аналогичным образом при размещении, строительстве, приемке в эксплуатацию, сносе объектов должны предусматриваться мероприятия по компенсационным посадкам или компенсационным выплатам стоимости объектов растительного мира. Следующая норма закона (статья 37) регламентирует порядок проведения компенсационных посадок и компенсационных выплат стоимости удаляемых, пересаживаемых объектов растительного мира.



С точки зрения практической реализации законодательства этой сферы, как указывает Л.А. Заславская, особое значение имеет решение вопросов, связанных с использованием объектами растительного мира [6]. Так, в ЗРБ «О растительном мире» глава 9 посвящена регламентации мероприятий, связанных с этой проблемой. Так, статья 39 регламентирует порядок пользования объектами растительного мира, статья 40 – общее пользование объектами растительного мира и право на его осуществление, статья 41 – специальное пользование объектами растительного мира и предоставление права на его осуществление, статья 43 – особенности предоставления права специального пользования объектами растительного мира, статья 44 – виды пользования объектами растительного мира. В дополнение к этому белорусский закон регламентирует такие специфические вопросы, связанные с растительным миром, как заготовка древесных соков, сбор, заготовка (закупка) дикорастущих растений и (или) их частей (статья 45), заготовка древесины вне лесного фонда (статья 45-1), сенокосение, пастьба скота (статья 46), пользование объектами растительного мира в культурно-оздоровительных, туристических, иных рекреационных и (или) спортивных целях (статья 47), пользование объектами растительного мира в научно-исследовательских и учебно-опытных целях (статья 48), сроки пользования объектами растительного мира (статья 49), ограничение, приостановление или восстановление права специального пользования объектами растительного мира (статья 50).

Землепользование в Беларуси основано на унаследованной от СССР системе закрепления земель за различными субъектами. Исходя из этого, в белорусское законодательство вошла глава 10, регламентирующая особенности обращения с объектами растительного мира. Это статья 56, регламентирующая особенности обращения с объектами растительного мира, расположенными на землях отдельных категорий. К этим категориям относятся земли сельскохозяйственного назначения, закрепленные за Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь; земли запаса – за местными исполнительными и распорядительными органами; земли населенных пунктов – за местными исполнительными и распорядительными органами; земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения, закрепленные за заинтересованными республиканскими органами государственного управления. При этом с целью установления режима пользования таких земель статья 56 ЗРБ 2003 г. требует согласования с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, а в отдельных случаях – с Министерством ЖКХ, Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь.

Одним из важных элементов, способствующих рациональному обращению с объектами растительного мира, является использование экономического механизма (глава 11). Так, согласно статье 59 ЗРБ 2003 г. экономический механизм включает в себя платежи в области обращения с объектами растительного мира, финансирование государственных программ, планов, мероприятий, экономическое стимулирование (статья 61), использование платежей в этой сфере (статья 60). К сожалению, этот комплекс вопросов не нашел своего отражения в ЗУ «О растительном мире» 1999 г., в котором имеются только декларативные положения.

Особенностью законодательства о растительном мире является наличие норм, регламентирующих вопросы учета, государственного кадастра и мониторинга растительного мира, государственной статистической отчетности. Так, статья 65 ЗРБ 2003 г. регламентирует учет объектов растительного мира и обращения с ними, статья 66 ЗРБ 2003 г. – государственный кадастр растительного мира, статья 67 ЗРБ 2003 г. – мониторинг растительного мира, статья 67-1 ЗРБ 2003 г. – контроль в области обращения с объектами растительного мира.

При построении белорусского законодательного акта использована традиционная конструкция, унаследованная с советских времен, когда в заключительную часть документа входят вопросы, связанные с ответственностью за нарушение законодательства. Так, статья 74 ЗРБ 2003 г. регламентирует ответственность за нарушение законодательства Республики Беларусь о растительном мире, статья 75 ЗРБ 2003 г. – обращение с незаконно изъятыми, удаленными, пересаженными дикорастущими растениями и (или) их частями, статья 76 ЗРБ



2003 г. – возмещение вреда, причиненного объектам растительного мира и (или) среде их произрастания, статья 77 ЗРБ 2003 г. – разрешение споров, связанных с обращением с объектами растительного мира. Аналогичный подход закреплен в украинском законодательстве, в котором раздел 8 посвящен регламентации ответственности за нарушения законодательства о растительном мире.

Глава 16 белорусского закона «Заключительные положения» (статьи 78–79) регламентирует порядок вступления в силу этого закона, а статья 79 – приведение актов законодательства Республики Беларусь в соответствие с настоящим Законом.

Выводы. Выполненный в работе сравнительный анализ показал наличие таких общих черт украинского и белорусского законов о растительном мире:

- а) общая структура;
- б) широкий подход к определению понятия «растительный мир»;
- в) выделение общего и специального видов пользования объектами растительного мира.

Особенности сравниваемых законов состоят в том, что в украинском законе отсутствует экономический механизм обращения с объектами растительного мира, а в белорусском законе более детально урегулированы вопросы участия общественности в принятии решений относительно объектов растительного мира.

Список использованных источников:

1. Про рослинний світ : Закон України від 9 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minjust.gov.ua>.
2. О растительном мире : Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 73.
3. Колбасов О.С. Основные направления правотворчества в области охраны окружающей среды / О.С. Колбасов // Советское государство и право. – 1980. – № 3. – С. 69–77.
4. Шахрай И.С. Обращение с объектами растительного мира: проблемы правового регулирования / И.С. Шахрай // Проблемы развития юридической науки и совершенствования практики правоприменения : сб. науч. тр. / редкол. : С.А. Балащенко (гл. ред.) и др. – Минск : БГУ, 2005. – С. 233–243.
5. Лизгаро В.Я. Правовая охрана редких видов животных и растения / В.Я. Лизгаро // Весці НАН Беларусі. Сер. «Гуманіт. навук». – 2005. – № 1. – С. 21–28.
6. Заславская Л.А. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира / Л.А. Заславская // Советское государство и право. – 1986. – № 5. – С. 84.
7. Шахрай И.С. Становление законодательства Республики Беларусь о растительном мире / И.С. Шахрай // Экологическое право. – 2005. – № 5. – С. 29–33.

