

Правове регулювання

охорони, державного обліку та контролю використання рослинних ресурсів відповідно до Закону України «Про рослинний світ»



І. В. Гиренко

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті розглядаються основні положення Закону України «Про рослинний світ» 1999 р., які регламентують здійснення охорони, державного обліку і контролю у галузі використання й відтворення природних рослинних ресурсів. Показано, що реалізація функцій охорони спрямована, передусім, на збереження ареалів, умов зростання рослин та захист їх від пожеж, хвороб і шкідників. Дослідження наявних заходів з охорони та захисту природних рослинних ресурсів свідчить про необхідність включення до Закону положень про вжиття протипожежних та інших природозахисних заходів.

Ключові слова: рослинний світ, правова охорона, Закон України «Про рослинний світ», державний облік рослинного світу, нормативно-правовий акт.

В статье рассматриваются основные положения Закона Украины «О растительном мире» 1999 г., регламентирующие осуществление охраны, государственного учета и контроля в области использования и воспроизводства природных раститель-

ных ресурсов. Показано, что реализация функции охраны направлена, прежде всего, на сохранение ареалов, условий произрастания растений и защиту их от пожаров, болезней и вредителей. Исследование существующих мероприятий по охране и защите природных растительных ресурсов свидетельствует о необходимости включения в Закон положений о применении противопожарных и других природоохранных мер.

Ключевые слова: растительный мир, правовая охрана, Закон Украины «О растительном мире», государственный учет растительного мира, нормативно-правовой акт.

The main provisions of the Law of Ukraine «On Flora» (1999), which regulate the implementation, public accounting and control of using and reproduction of natural plant resources, have been analyzed. It is shown that implementation of the protection function is aimed preserving habitats, terms of plant growth and protect them from fires, pests and diseases. Researches of existing protection measures and protection of natural plant resources demonstrate the need for the inclusion of the provisions of the Law «On Flora».

Keywords: flora, legal protection, the Law of Ukraine «On Flora», public accounting flora, legal act.

Актуальність теми дослідження обумовлена критичним станом рослинного світу України. Незаконне використання природних рослинних ресурсів, недотримання законодавства у цій галузі, самовільні захоплення земель, призначених для вирощування різних видів рослин, давно стали узвичаєною практикою. Однією з причин такого становища є недосконалість законодавства про рослинний світ, яке не здатне забезпечити режим законності у зазначеній царині. З моменту прийнят-

тя Закону України «Про рослинний світ» (далі – Закон) минуло майже 15 років, протягом яких відбулися суттєві зміни у законодавстві, змінилися види рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, рослин, ареали їх зростання, посилилось антропогенне навантаження на ці природні ресурси. З огляду на це, вказаний законодавчий акт потребує перегляду й усунення прогалин та колізій з метою підвищення ефективності його застосування.

Метою цієї статті є дослідження проблемних питань правового регулювання охорони, контролю за використанням і відтворенням рослинного світу, ведення державного обліку та кадастру об'єктів рослинного світу, створення ботанічних колекцій, відповідальності за порушення законодавства, а також розробка рекомендацій з удосконалення Закону України «Про рослинний світ».

Врахування обмеженого видового різноманіття рослинного світу України привело до закріплення в екологічному законодавстві положень щодо охорони та контролю за використанням цього природного ресурсу. Так, структура зазначеного Закону, за аналогією з Лісовим кодексом 1994 р., передбачає окремий розд. (IV), присвячений питанням охорони рослинного світу. Згідно зі ст. 25 охорона рослинного світу охоплює комплекс заходів, спрямованих на збереження просторового, видового, популяційного, генетичного різноманіття рослинного світу [1]. До їх числа належать: охорона умов зростання рослин, захисту їх від знищення, хвороботворних шкідників, а також виснажливого використання. Разом з тим в законі відсутні положення, пов'язані із захистом об'єктів рослинного світу від незаконного використання й пожеж. При цьому цікавою видається та обставина, що в Законі «Про ліси УРСР» від 4 листопада 1923 р. ст. 45 регламен-

тувала охорону лісів, *лісової рослинності* [курсив наш. – *I. В.*] і закріплювала зазначені вище види правопорушень. Виконання функції охорони рослинного світу, відповідно до ст. 25 Закону, покладалося на центральні та місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, власників і користувачів земельних ділянок, на яких знаходилися об'єкти рослинного світу [2, с. 5]. У реальних умовах сьогодення така система не може забезпечити ефективної охорони природних ресурсів, позаяк Департамент екологічного контролю природних ресурсів Міністерства екології України, зважаючи на обмежений штат співробітників, займається виключно збором інформації. Інший орган – Державна екологічна інспекція – згідно з п. 4 Положення про неї, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., також покликаний контролювати дотримання законодавства про використання, охорону, відновлення рослинного світу [3]. Насправді, при тому обсязі завдань, які покладаються на цю службу, повноцінне здійснення контролю видається малореальним. Правове регулювання проведення відповідних заходів у цій сфері здійснюється на підставі ст. 26 Закону «Забезпечення охорони рослинного світу».

Фахівці, що вивчають просторову структуру популяцій рідкісних і зникаючих видів, звернули увагу на особливе значення ареалу розповсюдження рослин. При цьому, як зазначає М. Г. Вахрамеева, простежується доволі чітка залежність відсотка зниклих рослин від площі їх поширення [4, с. 13]. Це положення знайшло своє відбиття в ст. 27 Закону, яка регламентує збереження умов зростання об'єктів рослинного світу. Відповідно до зазначеної статті, юридичні та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з розміщенням, проектуванням, реконструкцією, забудовою населених пунктів, підприємств, споруд, ін-

ших об'єктів, а також уведенням їх в експлуатацію, повинні передбачати і здійснювати заходи щодо збереження умов зростання об'єктів рослинного світу. На практиці у великих містах органи місцевого самоврядування іноді приймають рішення щодо необхідності узгодження таких робіт з «Міськзелентрестом». Однак, в цьому випадку на підприємство, фізичну особу рідко покладається конкретне завдання з відновлення рослинного світу. При цьому ч. 4 ст. 27 Закону містить обов'язок юридичних та фізичних осіб, які здійснюють забудову, провести пересадження рідкісних рослин на ділянки з однотипними умовами зростання. Згідно з ч. 2 ст. 27 забороняється будівництво, введення в експлуатацію підприємств, споруд і використання технологій, які можуть викликати порушення стану і умов зростання об'єктів рослинного світу, скупчення сміття, а також забруднення хімічними та іншими токсичними речовинами [5].

У деяких регіонах на території України зосереджено об'єкти гірничодобувної, вугільної, металургійної, хімічної промисловості. За даними М. Г. Вахрамеевої, при видобутку корисних копалин, складуванні відходів з'явилися нові поняття, що позначають такі території як «промислові» або «техногенні» ландшафти [4, с. 13]. На жаль, у Законі не знайшли закріплення положення щодо їх озеленення та покращення екологічного стану.

У підпункті 3 статті 27 регламентується одне з доволі проблемних питань, пов'язане з випалюванням сухої природної рослинності або залишків сільськогосподарських культур. З точки зору екологічної науки, це явище є серйозною небезпекою для рослинного і тваринного світу, а також для розташованої поблизу лісів і створеної людиною інфраструктури. На виконання таких робіт потрібна згода обласних, Київських та Севастопольських

місцевих адміністрацій, а на території АР Крим – органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього середовища, оскільки причиною літніх пожеж в Україні здебільшого стають неконтрольовані випалювання стерні.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. в ряді випадків вимагає проведення експертизи [6]. Зважаючи на це, ст. 28 цього Закону регламентує необхідність виконання вимоги щодо охорони рослинного світу під час проведення екологічної експертизи. На практиці це означає необхідність враховування впливу небезпечних об'єктів на стан рослинного світу та умови його зростання при розробці схем розвитку і розміщення виробничих потужностей, генеральних планів розвитку населених пунктів, проектів будівництва, реконструкції, розширення, технічного переоснащення підприємств, споруд, застосування нової техніки і новітніх технологій.

Наступні дві статті Закону (30, 31) присвячені питанням охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин і рослинних угруповань. Однією з найбільш ефективних форм захисту флори і фауни стало створення Червоної книги або списків рідкісних і зникаючих видів. У колишньому Радянському Союзі 1974 року Рада Міністрів окремим розпорядженням доручила створити Червону книгу СРСР Всесоюзному науково-дослідному інституту охорони природи і заповідної справи Міністерства сільського господарства СРСР. У 1978 році Постановою РМ СРСР було затверджено Положення про Червону книгу і підготовлено її перше видання.

Виходячи з цього, положення статей 30, 31 передбачають необхідність виявлення рідкісних рослин, типових рослинних угруповань, які перебувають під загрозою зникнення, і занесення їх до Черво-

ної книги України. Важливість такого підходу доводиться тим фактом, що на сьогодні в цей документ увійшли 826 видів рослин і грибів, які складають лише 18 % дикоростучої флори. З метою покращення результатів охорони рослинного світу ч. 2 ст. 20 передбачає створення «переліку видів» таких рослин, який затверджується обласними Київською та Севастопольською радами, а також Верховною Радою АР Крим. Правова охорона таких рослин регламентується Порядком заготівлі другорядних матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України, затвердженим Постановою КМ України від 23 квітня 1996 р., який згідно зі ст. 21 забороняє заготівлю рослин і грибів, занесених до Червоної книги [7]. Типові природні рослинні угруповання, що належать до категорії рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, підлягають охороні на всій території України, заносяться до Зеленої книги України.

Одним з характерних для сучасного рослинництва явищ є пересування, перенесення, переселення нових видів до інших регіонів, що мають не завжди позитивні наслідки. Так, свого часу на територію України з Північної Америки потрапив такий доволі агресивний вид, як амброзія полинолиста, що виділяє шкідливі алергени, створюючи значний зелений покрив на зораних полях. З огляду на це, ст. 32 Закону регламентує порядок ввезення і вивезення за межі України об'єктів рослинного світу. Так, Закон містить бланкетну норму, що покладає на центральний орган виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища встановлення відповідних правил.

Наступний IV розділ Закону присвячений питанням інтродукції, акліматизації, селекції рослин і ботанічних колекцій. Так, згідно зі ст. 33, інтродукція, тобто переселення окремих видів рослин у місце-

вості, де вони раніше не зростали, здійснюється з дозволу місцевих органів виконавчої влади. Оформлення такого документа виконується на підставі висновків наукових установ та організацій, а також центрального органу виконавчої влади, який здійснює державну політику у сфері карантину і захисту рослин. При цьому самовільне проведення інтродукції та акліматизації дикорослих рослин забороняється згідно з п. 4 ч. 2 ст. 33 Закону.

Загальні вимоги щодо проведення інтродукції та акліматизації дикорослих рослин встановлюються відповідним Положенням, яке розробляється органом виконавчої влади у сфері екології, за погодженням з Національною академією наук України та центральними органами виконавчої влади, які забезпечують формування державної політики у сфері карантину та захисту рослин.

Зміни клімату, що інтенсивно відбуваються останніми десятиліттями, гостро ставлять питання щодо приживляваності рослин у різних природних зонах України. Розв'язання цієї проблеми може бути досягнуто за допомогою проведення селекції, тобто штучної зміни природних властивостей різних видів. На сьогодні в Україні питання селекції дикорослих рослин регулюються спеціальним законодавством. При цьому стаття 34 Закону вимагає отримання дозволу уповноважених органів виконавчої влади на проведення робіт, пов'язаних із селекцією дикорослих рослин та інтродукцією рослин, щодо яких були застосовані методи селекції.

Чи не найбільш ефективним способом збереження рідкісних і зникаючих видів рослин є їх вирощування в ботанічних садах. Так, за даними М. Г. Вахрамеевої, у Львівському ботанічному саду зібрана колекція з 200, в Київському – з 250, в Харківському – зі 140 видів рідкісних рослин [4, с. 39]. На сьогодні в Національному ботанічному саду ім. М. М. Гриш-

ка та Донецькому ботанічному саду НАН України зберігаються унікальні колекції гербаріїв. Цілком закономірно, що ст. 35 вимагає проведення державного обліку ботанічних колекцій, що мають наукову, культурно-просвітницьку, науково-виховну та іншу державну цінність, знаходяться в садах, дендраріях, дендропарках, оранжереях, а також гербаріїв, банків насіння та інших видів ботанічних колекцій. На центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього середовища, покладено обов'язок прийняття Правил створення, поповнення, збереження, державної реєстрації, використання, торгівлі, ввезення, пересилання і вивезення за межі України ботанічних колекцій та їх об'єктів. Крім того, Закон вимагає узгодження зазначених Правил з центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері карантину та захисту рослин, Національної академії наук України та іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. одним з головних завдань, покладених на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування у зазначеній галузі, є здійснення контролю за станом природних ресурсів [6]. Вирішенню цього питання присвячено розд. IV Закону «Контроль у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу». Так, стаття 36 регламентує проведення державного контролю у зазначеній сфері, який покладається на Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує функцію нагляду (контролю) в сфері охорони навколишнього середовища, місцеві державні адміністрації, інші уповноважені органи виконавчої влади. Завдан-

ня контролю полягає не лише у виявленні порушень законодавства, а й у вжитті відповідних заходів щодо їх запобігання та усунення.

Однією з позитивних традицій, що збереглася від радянських часів у сфері охорони рослинного світу й лісів, є залучення громадськості до проведення цих заходів. Так, стаття 77 Закону регламентує здійснення громадського контролю, який покладається на громадських інспекторів з охорони довкілля. При цьому Закон не встановлює переліку повноважень цих інспекторів, але містить норму, що відсилає до ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища». З іншого боку, наказом Мінекології від 27 лютого 2002 р. № 88 затверджено Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням природних ресурсів, до яких належить рослинний світ [8]. Згідно з цим нормативно-правовим актом кожний громадський інспектор закріплюється за відповідним підрозділом, тобто відділом, сектором Мінекології або за державним інспектором, діяльність якого збігається з напрямком роботи громадського інспектора.

Доволі складна і досі невирішена проблема, що стоїть перед органами виконавчої влади, місцевого самоврядування у галузі охорони рослинного світу, полягає у відсутності повних і актуальних відомостей про його склад, ареал поширення та інформації щодо інших показників. Розв'язанню означеної проблеми сприяє затосований в Законі підхід, що полягає у проведенні державного обліку, моніторингу та веденні державного кадастру. Так, стаття 38 Закону передбачає, що державний облік і кадастр ведуться з метою обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних рослинних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання. З іншого боку, проведення

зазначених заходів має забезпечити збір даних в умовах постійної зміни рослинного покриву. Наявність такої інформації дозволяє виконати вкрай важливу в умовах ринку економічну оцінку технічних, кормових, лікарських, харчових та інших властивостей природних рослинних ресурсів, а також забезпечити інформаційною базою громадськість та організувати їх невиснажливе використання.

Другим елементом системи збору інформації про рослинний світ України є проведення моніторингу зазначених ресурсів. На жаль, в Законі відсутнє визначення цього заходу, під яким, аналогічно до моніторингу природних ресурсів, розуміють систему регулярного спостереження, оцінки й прогнозу динаміки кількісного і якісного стану рослинного світу. Відповідно до статті 39 Закону моніторинг рослинного світу є складовою частиною моніторингу навколишнього природного середовища, і далі в тексті закону міститься бланкетна норма про те, що даний захід здійснюється в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України.

Істотною обставиною, що свідчить про необхідність удосконалення Закону, є відсутність у ньому положень, які б регламентували проведення сертифікації рослинного світу. В сучасних умовах проведення зазначеного заходу має дозволити відкрити ринки країн ЄС для продукції рослинництва, вирощеної в Україні.

Аналогічно до Лісового кодексу України 1994 р. [1], передостанній розд. VIII Закону присвячений особливостям відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ. Так, згідно зі статтею 40 порушення законодавства у цій сфері тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність. У статті 40 Закону перераховується одинадцять видів правопорушень, які умовно можна поділити на три групи.

До першої групи належать порушення режиму власності на ліси: протиправне знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу.

Другу – складають порушення правил використання: самовільне спеціальне використання природних рослинних ресурсів; порушення правил загального використання природних рослинних ресурсів; перевищенні лімітів використання природних рослинних ресурсів; невнесення збору за використання природних рослинних ресурсів у встановлені строки.

Третя група – це порушення екологічних норм та правил: самовільне проведення інтродукції та акліматизації дикорослих видів рослин, реалізація лікарської й технічної сировини дикорослих рослин, зібраної без дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів; закупівля лікарської та технічної сировини дикорослих рослин у юридичних або фізичних осіб, які не мають дозволу на їх спеціальне використання; порушення правил вивезення за межі України і ввезення на її територію об'єктів рослинного світу.

Останній дев'ятий розділ Закону присвячений питанням застосування вимог міжнародних договорів, які стосуються рослинного світу. Так, стаття 41 передбачає пріоритет норм міжнародних договорів щодо норм інших законів України в сфері охорони рослинного світу. Визначальне місце серед міжнародно-правових актів належить Конвенції ООН про охорону біологічного різноманіття, прийнятій в Ріо-де-Жанейро 5 червня 1992 р. Конвенція була ратифікована Законом від 29 листопада 1994 р. Це означає, що Україна взяла на себе зобов'язання встановити систему охоронних територій, на яких необхідно вжити заходів для збереження біологічного різноманіття. Іншим важливим між-

народним документом в цій сфері стала Угода про співробітництво в сфері збереження і використання генетичних ресурсів культурних рослин держав-учасниць СНД, ратифікована Законом України від 10.02.2000 р. [9; 10].

За змістом роботи можна зробити такі висновки:

1. Охорона об'єктів рослинного світу відповідно до ЗУ «Про рослинний світ» передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження просторового, видового, популяційного, генетичного різноманіття. Разом з тим до Закону доцільно включити положення щодо застосування протипожежних та інших природоохоронних заходів.

2. У сучасних українських реаліях на особливу увагу заслуговує проведення заходів зі скорочення чи ліквідації т. зв. промислових, або техногенних, ландшафтів. До числа таких заходів, якими пропонується доповнити ст. 27 Закону, можна віднести обов'язкове створення на зазначених територіях зеленого покриву.

3. Враховуючи важливу роль ботанічних колекцій у збереженні різноманіття рослинного світу, пропонується прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, який забезпечив би їх особливу державну охорону.

4. З огляду на особливе значення заходів, спрямованих на збір інформації про об'єкти рослинного світу, пропонується внести доповнення до ЗУ «Про рослинний світ» щодо проведення сертифікації об'єктів рослинного світу, що дозволить спростити просування української продукції на європейський та світовий ринки. На додаток до цього, існує потреба у правовій регламентації порядку ведення державного кадастру рослинного світу, до якого пропонується включити дані про видовий, віковий склад та площі, зайняті під рослинними ресурсами.

Список використаної літератури

1. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17 – Ст. 99.
2. *Амчиславський Я. А.* Лесное законодательство Украины / Я. А. Амчиславский, С. С. Баталин. – Х. : Изд-во Наркомюста УССР, 1926. – 531 с.
3. Положення про Державну екологічну інспекцію : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
4. *Вахрамеева М. Г.* Охрана растительного мира / М. Г. Вахрамеева. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1988. – 96 с.
5. Про рослинний світ : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 591-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
7. Про затвердження порядку заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових використань в лісах України : постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 р. № 449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. Про співробітництво в сфері збереження і використання генетичних ресурсів культурних рослин держав СНД : Угода, ратифікована Законом № 1452-III (1452-14) від 10 лютого 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Про ратифікацію Угоди про співробітництво в сфері збереження і використання генетичних ресурсів культурних рослин держав-учасниць СНД : Закон України від 10 лютого 2000 р. № 1452-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>