

УДК 349.6

Інна Гиренко,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та історії держави і права

Національного університету біоресурсів і природокористування України

**ПРИНЦИПИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ
РОСЛИННОГО СВІТУ**

У статті виокремлено та розглянуто дві групи принципів охорони рослинного світу: явні, що отримали пряме чи опосередковане закріплення у нормативно-правових актах, і неявні — вихідні начала, керівні ідеї, які не являють собою чітких правил, не легітимізовані чинним законодавством, а існують у правосвідомості та реалізуються на практиці.

Ключові слова: рослинний світ, явні принципи, неявні принципи, правова охорона.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю вдосконалення українського законодавства у галузі охорони і захисту рослинного світу, адже від стану цього природного ресурсу залежать умови життя суспільства, якість навколишнього природного середовища, здоров'я та добробут громадян.

Протягом тривалої історії відбувалось надмірне, неконтрольоване використання рослинного світу України, що призвело до зникнення багатьох видів рослин, їх деградації та скорочення площ. Однією з причин такого становища є неефективність чинного законодавства про рослинний світ, що значною мірою зумовлено недостатністю спеціальних наукових досліджень у цій галузі. Так, у тексті Закону України «Про рослинний світ» 1999 р. (далі — Закон) не викладені принципи охорони, використання та відтворення рослинного світу, що обмежує можливості творчого розвитку даної галузі юридичної науки.

Аналіз публікацій виявив дві особливості наявних матеріалів. З одного боку, загальнотеоретичні дослідження принципів права проводились такими відомими вченими, як С. С. Алексєєв, О. А. Красавчиков, Ю. С. Шемшученко, Д. А. Керімов, М. М. Марченко, О. Ф. Скакун, А. П. Колодій, С. П. Погребняк. З іншого боку, принципи екологічного, лісового та інших галузей права є темою, до якої зрідка звертались дослідники. Виняток у цьому плані становлять праці В. І. Андрєйцева, А. П. Гетьмана, С. А. Боголю-

бова, Л. Л. Чаусової, В. В. Книша, Б. В. Кіндюка.

Враховуючи специфіку теми дослідження, особливий інтерес мають праці А. К. Соколової, в яких вона сформулювала принципи флористичного права [1]. Разом з тим зазначимо, що запропонований А. К. Соколовою підхід, який передбачає класифікацію принципів з урахуванням їх важливості та сутності, викликає певні сумніви, позаяк ряд вчених виступають проти будь-якої ієрархізації принципів права. Так, О. Ф. Черданцев зазначав, що такий підхід залежить від суб'єктивного погляду дослідника і вносить особистісний фактор до об'єктивної картини праворозуміння [2].

Метою роботи є дослідження принципів охорони, використання та відтворення рослинного світу за двома напрямками. Перший з них — виведення зі змісту нормативно-правових актів явних принципів. Другий — формулювання неявних принципів, що існують у вигляді ідей, доктринальних поглядів, що не закріплені на законодавчому рівні.

Викладення матеріалів дослідження варто розпочати з того, що багато вчених, аналізуючи динаміку та систему принципів права, групували їх за різними критеріями. Так, Г. В. Назаренко вказував на наявність писаних та неписаних принципів, розуміючи перші як нормативно закріплені, а другі — як ідеї, що не знайшли відбиття у праві [3].

Вважаємо, що такий поділ є не зовсім вдалим. Особливо це стосується категорії «неписані принципи права», оскільки

насправді ці принципи, будучи сформованими в ідеях, поглядах вчених, згодом знаходять своє втілення у наукових статтях, тезах, монографіях, зрештою — у законодавстві.

З огляду на це більш вдалим видається підхід українського вченого І. В. Жукевича щодо поділу принципів на дві групи — явні та неявні [4]. Продуктивність застосування даного підходу підтверджується динамікою історичного розвитку вітчизняного природоохоронного законодавства. Так у 30—50-х роках минулого століття радянське законодавство будувалося на засадах жорсткого, споживацького ставлення до природних ресурсів, що призвело до масових вирубок лісів у Поліссі, Поділлі та Карпатах, скорочення площ заповідників і об'єктів рослинного світу. При цьому ідеї вчених, уявлення суспільства про необхідність дбайливого, ощадливого ставлення до природи існували попри відсутність можливості їх офіційного закріплення. Саме розвинена природо-охоронна свідомість суспільства відіграла важливу роль у становленні відповідної галузі радянського законодавства в 60-х роках минулого століття. Так, 1960 р. в УРСР був прийнятий Закон «Про охорону природи Української РСР».

У період незалежності України питання правової охорони рослинного світу знайшли відображення в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», який став основою для прийняття Закону «Про рослинний світ» 1999 р. і низки інших нормативно-правових актів. З їх змісту можна вивести вісім явних принципів правової охорони, відтворення і використання рослинного світу. До їх числа належать принципи: 1) збереження середовищеутворюючих, захисних, санітарно-гігієнічних та інших корисних властивостей рослинного світу; 2) державного управління у галузі використання, відтворення і охорони рослинного світу; 3) раціонального використання рослинного світу; 4) відтворення рослинного світу; 5) збереження та захисту рослинного світу; 6) платності спеціального користування; 7) збереження біорізноманіття; 8) участі громадськості у здійсненні природоохоронних заходів.

1. Принцип збереження середовищеутворюючих, захисних, санітарно-гігієнічних, лікувальних та інших корисних

властивостей рослинного світу. Цей принцип безпосередньо пов'язаний зі ст. 16 Конституції України, що встановлює обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги [5]. На зміст цього принципу впливає здатність рослинного світу виступати основним фактором навколишнього природного середовища, справляти сприятливий вплив на клімат, атмосферу, стан ґрунтів, водних об'єктів, захищати землю від водної та вітрової ерозії.

2. Принцип державного управління у галузі використання, відтворення і охорони рослинного світу. У сучасних умовах держава зберігає за собою право власності на більшість об'єктів рослинного світу. Згідно зі ст. 6 Закону України «Про рослинний світ» державне управління в цій сфері здійснюється КМУ, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням, а також Міністерством екології та природних ресурсів України.

Даний принцип проявляється у комплексі завдань органів державного управління, закріплених у нормативно-правових актах, до яких належать: формування та визначення основних напрямів державної політики, встановлення правил та порядку охорони, планування заходів щодо використання, захисту цього природного ресурсу, його відтворення, здійснення державного контролю у цій сфері тощо.

Досвід, накопичений в лісовій галузі, демонструє доцільність такого програмного документа, як Концепція реформування та розвитку лісового господарства, схвалена КМУ [6]. На сьогодні у системі законодавства про охорону рослинного світу такий документ відсутній, тому підготовка аналогічної концепції є одним з актуальних завдань, що сприяють реалізації даного принципу.

3. Принцип раціонального використання рослинного світу набув широкого застосування при підготовці законодавчих актів у галузі охорони навколишнього природного середовища після прийняття 1982 р. Всесвітньої Хартії природи ООН, в якій сформульовані загальні принципи взаємодії суспільства і природи. У сучасних концепціях екологічного права раціональне використання рослинного світу розуміється як

сукупність трьох взаємопов'язаних умов. Це, по-перше, врахування законів природи, по-друге — використання рослинного світу з максимально високим економічним ефектом, а по-третє — відновлення рослинного світу, організація охорони та захисту рослинних ресурсів. Однією з умов реалізації даного принципу є нормативне закріплення прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, що використовують об'єкти рослинного світу, державних органів управління і контролю та органів місцевого самоврядування.

4. Принцип відтворення рослинного світу. Розглядаючи даний принцип, слід враховувати, що рослинний світ за своєю природою є поновлюваним природним ресурсом. На сьогодні в Україні відбулося скорочення загальної кількості видів рослин і збільшилося число зникаючих і рідкісних видів. Причина такого становища полягає в багаторічному безконтрольному використанні цього природного ресурсу. На додаток до цього, несприятливий стан рослинного світу зумовлений інтенсивною господарською експлуатацією територій, різким зростанням антропогенного навантаження, радіоактивним зараженням великих площ, що сталося внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.

З огляду на це доцільно звернутися до радянського досвіду вирішення зазначених проблем. Так, у спеціальній літературі наводиться велика кількість методик відтворення рослинного світу, що не знайшли дотепер відображення у чинному законодавстві.

5. Принцип збереження і захисту рослинного світу. Збереження і захист рослинного світу є окремими аспектами комплексної проблеми правової охорони цього природного ресурсу. Сутність даного принципу проявляється у запобіганні незаконному використанню об'єктів рослинного світу, цінних, рідкісних та зникаючих видів рослин, їх захист від пожеж, шкідників, захворювань. Формою вираження даного принципу є закріплення в нормах права неприпустимості використання рослинних ресурсів понад встановлені ліміти, певного порядку збирання рослин.

Ефективний захист рослинного світу потребує запровадження кількісних та якісних критеріїв оцінки екологічного стану цього природного ресурсу. Так, ра-

дянські вчені І. Г. Левічев и М. Красовська запропонували 11-бальну шкалу визначення рідкісності видів та кількості їх поширення [7]. Згідно з іншим підходом, автором якого є П. О. Серьогін, категорії рідкісності виду мають визначатися за трьома показниками: ймовірність появи, ступінь уразливості популяції, сприятливості умов місцезростання.

Розглядуваний принцип відображений у правилах та нормах використання рослинного світу, обмеженнях та заборонах, правилах захисту рослинного світу від несприятливих природних явищ, забруднення промисловими і побутовими відходами, хімічними речовинами та ін. Важливою складовою цього принципу є встановлення юридичної відповідальності за порушення порядку охорони та використання рослинного світу. При цьому специфіка цього природного ресурсу зумовлює необхідність впровадження окремих заходів з охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин. Однією з форм правового захисту цього природного ресурсу є ведення Червоної книги, до якої заносяться рослини, що належать до зазначених вище категорій.

6. Принцип платності спеціального використання рослинного світу. У ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено принцип платності спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності [8]. Реалізація принципу платності спонукає користувачів рослинного світу до ефективного, раціонального та заощадливого використання корисних властивостей об'єктів рослинного світу. В Законі «Про рослинний світ України» відсутнє положення про платність користування рослинними ресурсами, але в ст. 10 вказується на можливість їх спеціального використання за дозволом, який видається ВР АР Крим та органами місцевого самоврядування [9].

7. Принцип збереження біорізноманіття. Реалізація даного принципу є надзвичайно важливою для рослинного світу і включає систему заходів на трьох рівнях: а) видовому; б) популяційному; в) екосистемному. Розробка першого напрямку мала витоки в створених у Швеції «проектах К. Ліннея», які передбачали проведення робіт з вивчення та охорони

видів, що перебували під загрозою зникнення [10]. Мета збереження біорізноманіття реалізується шляхом виділення трьох груп об'єктів рослинного світу: 1) рідкісні, 2) такі, що перебувають під загрозою зникнення; 3) усі інші. В подальшому у багатьох країнах розпочалася активна робота з охорони рідкісних та зникаючих видів. Так, у США в 70-х роках минулого століття було створено Службу охорони природи, яка збирає відомості про охоронювані види, складає їх опис, точкові карти місцезнаходження і виступає координатором робіт з вивчення та охорони рослин.

Другий рівень реалізації принципу біорізноманіття рослинного світу полягає у збереженні популяцій на основі науково обґрунтованих заходів, що включають проведення моніторингу, який дозволяє встановити чисельність, структуру, територію зростання. Значна частина такої інформації міститься у Зеленій книзі України.

Третій — екосистемний — рівень ґрунтується на положеннях екологічної науки про те, що будь-який вид рослин може існувати всередині природної системи, підтримуючи певні зв'язки з іншими її елементами. Таким чином, збереження різноманітності рослинного світу зводиться до підтримання стабільного існування конкретних екосистем.

8. Принцип участі громадськості у здійсненні природоохоронних заходів. У сучасних українських реаліях рослинний світ став об'єктом незаконного використання та корупційних дій. Ця обставина підвищує роль громадськості, яка спрямовує зусилля на збереження окремих видів рослин та об'єктів, пов'язаних з місцями їх зростання. Стаття 7 Закону «Про рослинний світ» регламентує участь громадян та їх об'єднань в охороні і збереженні рослинного світу. Так, завдяки діям громадськості вдалося забезпечити охорону з боку держави таких рідкісних видів рослин, як лісова лілія, пролісок білосніжний, сон великий та ін.

Даний принцип відображений у Положенні про громадських інспекторів з охорони доквілля, затвердженому наказом Міністерства екології України від 27.02.2002 р. [11]. Громадські інспектори працюють в тісному зв'язку з органами Мінекології та мають право брати участь у проведенні перевірок, складати

протоколи про адміністративні правопорушення.

Група неявних принципів права також являє собою ідеї, основні, вихідні положення, що склалися внаслідок об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, але не знайшли відображення в нормативно-правових актах. До їх числа слід віднести принципи: 1) гуманного, ощадливого ставлення до рослинного світу; 2) поділу об'єктів рослинного світу на категорії за критерієм цінності; 3) використання рослинного світу способами, які не завдають шкоди навколишньому середовищу; 4) урахування регіональних особливостей поширення рослинності.

1. Принцип гуманного та ощадливого ставлення до рослинного світу. Так, з часів Київської Русі у стародавніх слов'ян існувала традиція дбайливого ставлення не лише до окремих видів, а й до всіх об'єктів рослинного світу. У центральних регіонах України існував звичай: перед збиранням трав люди ставали на коліна, били поклони і просили у природи прощення за скоєне їй зло [12].

Ідеї гуманного ставлення до природи проявились у створенні організацій з охорони навколишнього середовища, краєзнавчих музеїв, природоохоронної пропаганди. Так, наприклад, в 1913 р. в Харкові Товариство любителів природи організувало першу в Російській імперії виставку рідкісних природних експонатів, до складу яких увійшла велика кількість видів рослин. За даними відомого українського еколога В. Є. Борейка, за двадцять днів виставку відвідали більше 10 тис. осіб, а відділ народної освіти Харківської міської управи видав спеціальний циркуляр, який рекомендував організувати в усіх школах міста відвідування цієї виставки [13]. За радянських часів в УРСР діяла ціла мережа товариств охорони природи, юннатських рухів, комітети охорони пам'яток природи. У 50—60-х роках минулого століття значну увагу проблемі охорони природи приділяв відомий український поет, громадський діяч М. Т. Рильський, який підготував велику кількість публікацій, присвячених цій тематичі, та став ініціатором створення журналу «Рідна природа» [14].

2. Принцип поділу об'єктів рослинного світу на категорії за критерієм цінності. З огляду на неоднакову значущість

та призначення різних видів рослинних ресурсів у фахівців не викликає сумнівів доцільність їх поділу на групи за критерієм цінності. Показовим у цьому плані є досвід охорони рослинного світу в Литві. Так, перелік охоронюваних на території цієї країни рослин поділений на чотири групи, що включають: а) виключно рідкісні рослини; б) рідкісні рослини, які охороняються в заповідниках; в) рослини, чисельність яких скорочується — за ними ведеться суворий контроль; г) рослини регульованого збирання, заготівля яких проводиться за погодженням з державними органами. Збирання рослин перших двох груп дозволяється за погодженням з Комітетом охорони природи виключно у наукових та навчальних цілях, а торгівля цими видами рослин заборонена.

Враховуючи особливу цінність та рідкісність окремих об'єктів рослинного світу, одним з напрямів удосконалення законодавства у даній царині є офіційне визнання розглядуваного принципу.

3. Проведення заготівлі рослинної продукції засобами, що не спричиняють шкоду навколишньому середовищу. Заготівля рослинної продукції є основним видом користування з метою задоволення потреб суспільства в рослинних ресурсах.

На сьогодні в Україні для збирання трав використовують методи роздільного, прямого та двофазового комбайнування. Перший з них застосовується у випадках збору трав, що нерівномірно дозрівають, та посівів, засорених бур'янами. Пряме комбайнування є основним способом збирання при дружньому дозріванні трав. Роздільне комбайнування застосовується при збиранні трав, що швидко осипаються і у разі необхідності забезпечити подальше дозрівання. Під час проведення заготівлі рослинної продукції спеціалісти на свій розсуд визначають засоби збирання, виходячи з його особливостей, повноти посівів, умов місцезростання, перебігу природного поновлення. Попри значущість зазначених пропозицій, вони не знайшли свого закріплення у нормативно-правових актах і визначаються правосвідомістю посадових осіб, що планують чи виконують дані роботи.

4. Принцип урахування регіональних особливостей поширення рослинності. Даний принцип враховує ту обставину,

що для території України характерне різноманіття природних, фізико-географічних, ґрунтових умов. Рослинний світ є складним природним ресурсом, що залежить від особливостей рельєфу, розподілу сонячної енергії, кількості опадів, стану ґрунтів, напрямку вітрів тощо. Це означає, що одні регіони вирізняються багатством, різноманітністю, значними можливостями використання рослинного світу, інші — мають обмежений потенціал. Як показали дослідження С. А. Генсірука, найбільша кількість рослинної сировини зосереджена в Українському Поліссі, Карпатах, найменша — в Степу та Кримських горах [15]. Із зазначеного випливає, що правила, ліміти використання, норми щодо відтворення та охорони рослинних ресурсів у різних географічних місцевостях мають бути диференційовані. Аналогічний правовий досвід наявний у сфері лісового законодавства, в якому знайшли відображення різні умови робок у гірських та рівнинних умовах України шляхом прийняття двох окремих нормативно-правових актів. За аналогією з цими нормативно-правовими актами повинні бути прийняті акти, що регламентують правила використання рослинного світу в рівнинних і гірських регіонах України.

За змістом роботи можна зробити такі висновки.

На підставі дослідження нормативно-правової бази, доктринальних поглядів вчених, праць спеціалістів у галузі охорони рослинного світу, досвіду зарубіжних країн, виявлено дихотомію принципів правової охорони рослинного світу.

Виокремлено та проаналізовано вісім явних принципів правової охорони рослинного світу, які отримали пряме або імпліцитне закріплення у чинному законодавстві: 1) збереження середовищотворюючих, захисних, санітарно-гігієнічних та інших корисних властивостей рослинного світу; 2) державного управління у галузі використання, відтворення і охорони рослинного світу; 3) раціонального використання рослинного світу; 4) відтворення рослинного світу; 5) збереження та захисту рослинного світу; 6) платності спеціального користування; 7) збереження біорізноманіття; 8) участі громадськості у здійсненні природоохоронних заходів.

Сформульовано чотири неявні принципи права, до числа яких належать принципи: 1) гуманного, ощадливого ставлення до рослинного світу; 2) поділу об'єктів рослинного світу на категорії за критерієм цінності; 3) використання рослинного світу способами, які

не завдають шкоди навколишньому середовищу; 4) урахування регіональних особливостей поширення рослинності.

Визначено напрями вдосконалення законодавства про рослинний світ шляхом трансформації неявних принципів охорони у явні.

ПРИМІТКИ

1. Соколова А. К. Визначення системи принципів флористичного права / А. К. Соколова // Проблеми законності. — 2012. — Вип. 118. — С. 86—94.
2. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учеб. для вузов / А. Ф. Черданцев. — М. : Юрайт, 1999. — С. 187.
3. Назаренко Г. В. Теория государства и права / Г. В. Назаренко. — М., 1998. — С. 137.
4. Жукевич І. В. Явні та неявні принципи права: поняття, ознаки та особливості / І. В. Жукевич // Юридична Україна. — 2009. — № 11. — С. 10—16.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.04.2006 р. № 208-р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 16. — Ст. 1207.
7. Вахрамеева М. Г. Охрана растительного мира / М. Г. Вахрамеева. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1988. — С. 28.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
9. Про рослинний світ : Закон України від 09.04.1999 р. № 591-ХІV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-149>.
10. Вахрамеева М. Г. Знач. праця. — С. 36.
11. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>.
12. Борејко В. Е. История охраны природы Украины. X век—1980 г. / В. Е. Борејко. — К. : Киев. экол.-культ. центр, 2001. — С. 292.
13. Там само. — С. 26.
14. Там само. — С. 89.
15. Генсірук С. А. Ліси України / С. А. Генсірук. — Л. : Наук. т-во імені Т. Г. Шевченка, 2002. — С. 74.

Гиренко Інна. Принципы правовой охраны растительного мира.

В статті виділені і розглянуті дві групи принципів охорони растительного мира: явні, отримавши пряме або опосередковане закріплення в нормативно-правових актах, і неявні — вихідні начала, керівні ідеї, які не представляють собою чітких правил, не легітимізовані діючим законодавством, а існують в правосвідомості і реалізуються на практиці.

Ключевые слова: растительный мир, явные принципы, неявные принципы, правовая охрана.

Girenko Inna. Principles of legal protection of vegetation.

The article singled out and examined two groups of principles of the vegetation protection: the obvious, which received direct or indirect fixing in regulations and unobvious — guiding ideas, which are not clear rules, not legitimized by current legislation, but there are in a legal conscience and were being implemented in practice.

Key words: vegetation, obvious principles, unobvious principles, legal protection.