

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗБЕРЕЖЕННЯ БІОРІЗНОМАНІТТЯ РОСЛИННОГО СВІТУ УКРАЇНИ

Розглядаються шість основних завдань із забезпечення реалізації правових засад збереження біорізноманіття. Сформульовані напрями правотворчості, за якими має відбуватися вдосконалення національного законодавства у сфері збереження біорізноманіття рослинного світу України. Пропонується внести зміни до ст. 1 Закону України «Про рослинний світ» та доповнити його статтею, яка б регламентувала збереження біорізноманіття рослинного світу.

Ключові слова: рослинний світ, біорізноманіття, правова охорона рослинного світу.

Гиренко І.В. Правовые основы сохранения биоразнообразия растительного мира Украины

Рассматриваются шесть основных задач по обеспечению реализации правовых основ сохранения биоразнообразия. Сформулированы направления правотворчества, по которым должно происходить совершенствование национального законодательства в сфере сохранения биоразнообразия растительного мира Украины. Предлагается внести изменения в ст. 1 Закона Украины «О растительном мире» и дополнить его статьей, которая бы регламентировала сохранение биологического разнообразия растительного мира.

Ключевые слова: растительный мир, биоразнообразие, правовая охрана растительного мира.

Girenko Inna. Legal framework for the conservation of biodiversity of Ukrainian vegetation

This article examines six major tasks for implementing the legal principles of biodiversity conservation. The main areas of law-making, which should be organized as improving national legislation for the conservation of biodiversity of vegetation of Ukraine, were formulated. It is proposed to amend Art. 1 of the Law of Ukraine «On Vegetation» and add to it an article that would regulate the conservation of biodiversity of vegetation

Key words: vegetation, biodiversity, legal protection of vegetation.

Актуальність теми дослідження зумовлена щонайменше двома причинами. По-перше, це критичний стан об'єктів рослинного світу України, що склався унаслідок незаконного використання природних рослинних ресурсів, недотримання законодавства у цій галузі, самовільних захопленнь земель, призначених для вирощування об'єктів рослинного світу, тощо. По-друге, існує істотний розрив між міжнародно-правовим регулюванням охорони рослинного світу та станом імплементації положень міжнародних угод, ратифікованих Україною, у її національне законодавство.

Одним з дієвих підходів, здатних серйозно покращити ситуацію з охороною об'єктів рослинного світу в Україні, є використання механізму збереження

© ГИРЕНКО Інна Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України

біорізноманіття. Забезпечення його реалізації може бути досягнуто як шляхом підготовки нових нормативно-правових актів, так і внесення доповнень до чинних. Насамперед, це стосується екологічного законодавства, регулювання земельних правовідносин, податкових питань, а також активізації правотворчої діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Зазначені обставини визначають актуальність дослідження правових засад реалізації стратегії збереження біорізноманіття рослинного світу.

Аналіз публікацій відрізняється декількома особливостями. З одного боку, існує чималий обсяг досліджень, присвячених правовій охороні навколишнього природного середовища, у тому числі лісів і рослинного світу. Це праці В. І. Андрійцева, А. Б. Іскоян, В. В. Костицького, В. І. Лозо, Н. Р. Малишевої, П. В. Мельника, С. М. Шершуна, Ю. С. Шемшученка. Фрагментарно даної теми торкалися у своїх працях також В. А. Басай, О. І. Блінкова, А. П. Гетьман, А. К. Соколова, а також фахівці у галузі екологічної науки – О. І. Фурдичко, В. В. Лавров, Ю. Плугар. З іншого боку, проблема охорони та використання рослинного світу у контексті реалізації концепції збереження біорізноманіття досі не ставала предметом спеціального дослідження і розглядалася переважно у межах більш загальних питань екологічного права.

Виклад матеріалів дослідження слід розпочати з визначення терміну «біорізноманіття» у Конвенції про біологічне різноманіття, прийнятій у Ріо-де-Жанейро 1992 р. Цей термін означає різноманітність живих організмів з усіх джерел, включаючи, серед іншого, наземні, морські та інші водні екосистеми і екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття включає в себе різноманітність у рамках виду, між видами і різноманіття екосистем. Цілком зрозуміло, що рослинний світ є важливим компонентом природного середовища, від стану біорізноманіття якого залежать життя, здоров'я, забезпечення людства продуктами харчування, ліками, сировиною для промисловості.

Важливим етапом, що конкретизував процес реалізації концепції збереження біорізноманіття, стало проведення конференції з навколишнього середовища у Софії (жовтень 1995 р.), на якій було прийнято Загальноєвропейську стратегію у галузі біологічної та ландшафтної різноманітності. Вивчення даного документа дозволило В. І. Олещенку та Н. Р. Малишевій виділити шість основних завдань з реалізації стратегії збереження біорізноманіття в Україні¹. З урахуванням тієї обставини, що з моменту прийняття Стратегії минуло майже двадцять років, доцільно простежити ступінь реалізації кожного із завдань та сформулювати напрями правотворчості, за якими має відбуватися вдосконалення національного законодавства стосовно збереження біорізноманіття рослинного світу України.

На наступному етапі дослідження доцільно розкрити зміст кожного з шести завдань.

Першим завданням є збереження, поліпшення стану та відновлення корінних екосистем, місць оселення, видів і елементів ландшафтів на основі створення Загальноєвропейської екологічної мережі та ефективного управління нею. Такий підхід дозволить забезпечити достатнім простором природного середовища ареали існування видів рослин; відновлення об'єктів рослинного світу, які зазнали руйнації, а також їх захист від негативних антропогенних факторів. Вирішення цього завдання регламентується Законом України «Про екологічну мережу», відповідно до ст. 3 якого структурні елементи екомережі мають забезпечити збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів рослинного

світу². Дане завдання може бути виконане за допомогою створення екокоридорів, буферних зон по кожній з областей України. Прикладом реалізації цього завдання є дослідження О. Г. Муленкової, яка запропонувала виокремити на території Донецької області 10 екокоридорів, що включали б у себе 82 території, у тому числі регіональні ядра біорізноманіття³. До числа таких об'єктів належать ліси, території природно-заповідного фонду, регіональні ландшафтні парки, природні заповідники, національні природні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. На практиці це означає, що бюджетні кошти, виділені на виконання державної програми «Ліси України», відновлення та збереження об'єктів рослинного світу мають спрямовуватися на проведення заходів з розширення територій природно-заповідного фонду.

Друге завдання, на необхідності вирішення якого акцентують увагу В. І. Олещенко та Н. Р. Малишева, полягає в організації належного управління позитивним потенціалом біологічного і ландшафтного різноманіття України та його сталим використанням шляхом оптимального поєднання соціальних та економічних можливостей на національному і регіональному рівнях. Реалізація даного пункту в Україні у сфері рослинного світу ускладнюється з причини поділу з 2012 р. екологічної служби на дві частини. Так, Державна екологічна інспекція підпорядкована Міністерству екології та природних ресурсів, а відділи, на які безпосередньо покладається здійснення організаційної діяльності та розробка правил і норм у сфері охорони, захисту, раціонального використання рослинного світу та інші завдання, були переведені під юрисдикцію обласних державних адміністрацій.

Третє завдання – це необхідність врахування цілей збереження і сталого використання біорізноманіття в сільському господарстві, лісівництві, туризмі та інших секторах економіки, які використовують це різноманіття або впливають на нього. Реалізація даного пункту передбачає визначення граничних величин навантаження, що можуть зазнавати об'єкти рослинного світу. З метою вирішення цього питання Міністерством екології та природних ресурсів була видана Інструкція про порядок установлення нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів. № 61 від 12.02.2002⁴. Відповідно до п. 3 Інструкції, по кожному виду рослин встановлено нормативи обсягів їх допустимого використання. Основним критерієм, за яким визначаються ці нормативи, є природна здатність до відновлення кожного виду рослин. В інструкції зазначається, що оцінка стану природних рослинних ресурсів проводиться по конкретній території з визначенням їх експлуатаційного запасу та обсягу допустимого щорічного використання один раз на п'ять років. З урахуванням тієї обставини, що з моменту прийняття Інструкції минуло понад 10 років, і екологічною наукою розроблені нові підходи до визначення граничних допустимих показників використання рослинних ресурсів, вчені-екологи виокремлюють чотири основні рівні антропогенного навантаження, залежно від яких відбувається вплив на екосистему: нульовий, допустимий, гранично допустимий, недопустимий, що впливають на ступень пригніченості розвитку рослин. На основі даних критеріїв визначення балансової вартості, нормативів збору, видача дозволів на спеціальне використання, визначення вартості дерев, об'єктів рослинності, що видаляються, мають проводитися за чотирма оцінками якісного стану зазначених об'єктів: відмінний, добрий, задовільний, поганий. Уведення таких показників дозволить більш детально врахувати стан рослинного світу при визначенні розміру компенсаційних виплат, нормативів зборів, що надходять до бюджетів різних рівнів.

У змісті інструкції мають відбитися методи оцінки загроз біорізноманіттю, зокрема, доцільно запровадити поняття «ризик», яке включає величину збитку від небезпечного чинника та імовірність його прояву. Таким чином, на законодавчому рівні повинна бути передбачена можливість компенсації ймовірного руйнування екосистем внаслідок антропогенного впливу, вирубування лісів, осушення або наводнення території промислового, житлового та дачного будівництва.

Четвертим завданням, сформульованим вище згаданими авторами, є необхідність поліпшення інформованості населення та підвищення рівня його обізнаності із питань біологічного і ландшафтного різноманіття, а також активізація його участі у діяльності, спрямованій на збереження та розміщення такої різноманітності.

Реалізація цього пункту потребує вжиття заходів щодо зміни існуючого серед населення України споживацького ставлення до природи. Одним зі шляхів виконання цього завдання є підвищення громадської свідомості на буденному рівні, підвищення кваліфікації кадрів та фахівців, підтримка ініціатив громадськості щодо проведення заходів із збереження біорізноманіття шляхом розвитку екологічного руху.

Однією з основних цілей цього пункту є формування екологічної культури населення, яка допоможе створити стереотип бережливого ставлення до об'єктів рослинного світу та природи в цілому. Потребують також свого відродження місцевих народних традицій, спрямованих на збереження рослинного світу, що існували в різних регіонах України.

П'ятим завданням є забезпечення більш глибокого вивчення стану біологічного і ландшафтного різноманіття в різних регіонах України та процесів, що сприяють збереженню його стійкості. Виконання цього завдання забезпечується шляхом збору інформації про видовий склад, ареал поширення, екологічний стан об'єктів рослинного світу. Однією з форм збору такої інформації є ведення державного обліку і кадастру, що регламентується ст. 23 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», за якою порядок ведення кадастрів природних ресурсів визначається КМУ. Так, питання ведення державного кадастру рослинного світу регламентуються Постановою КМУ від 22 лютого 2006 р. «Про затвердження Порядку ведення державного обліку і кадастру рослинного світу»⁵.

Згідно з цією постановою, державний облік, кадастр ведуться за методиками, які розробляються та затверджуються Мінекології шляхом виконання облікових і кадастрових робіт. Вирішення цього завдання досягається шляхом виконання п. 8 цієї постанови, згідно з яким узагальнені матеріали державного обліку і кадастру рослинного світу у розрізі АРК, областей, м. Києва та Севастополя розміщуються один раз на п'ять років на веб-сторінках Мінекології, його територіальних органів, Республіканського комітету АРК з охорони навколишнього природного середовища та видаються на паперових носіях.

Іншим засобом збору інформації про стан рослинного світу є проведення моніторингу, що передбачає систему регулярного спостереження оцінки і прогнозу динаміки кількісного та якісного складу цього природного ресурсу. Положення про проведення моніторингу міститься у ст. 39 ЗУ «Про рослинний світ», але щодо порядку його здійснення бланкетна норма цієї статті відсилає до Постанови КМУ, яка досі не прийнята.

В українських реаліях найбільш складним є виконання шостого завдання, що полягає у забезпеченні належного фінансування природоохоронних заходів, спря-

мованих на збереження біорізноманіття, однією зі складових якого є рослинний світ. Так, передбачається, що на основі Стратегії про біорізноманіття, прийнятої у Софії та ратифікованої Україною, дія якої розрахована на період до 2016 р., будуть розроблятися і реалізовуватися відповідні п'ятирічні плани.

Фінансове забезпечення, необхідне для виконання Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2025 рр., згідно з Розпорядженням КМУ «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки» від 22 вересня 2004 р. № 675-р., передбачається у розмірі близько 50 млн. грн.⁶

Враховуючи постійне недофінансування цієї програми, доцільно використати деякі важелі впливу у межах повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема, це прийняття рішень обласними, міськими, районними, селищними радами за такими напрямками. По-перше, встановлення науково обґрунтованих такс чи нормативів збору за використання рослинних ресурсів, до складу яких пропонується включити розміщення пасік, заготівлю лікарських рослин, випас худоби, користування сінними угіддями. По-друге, визначення відновної вартості об'єктів рослинного світу. По-третьє, регламентація порядку внесення оплати при видачі дозволів та встановленні лімітів користування об'єктами рослинного світу. Реалізація відповідних рішень дозволить отримати необхідні кошти для підтримання у нормальному екологічному стані об'єктів рослинного світу.

Іншим напрямком залучення коштів, необхідних для виконання заходів зі збереження біорізноманіття, на думку автора, має стати поєднання економічного потенціалу об'єктів природно-заповідного фонду з можливостями збереження їх нормального екологічного стану. Відповідно до загальноприйнятої у світі практики, утримання природних територій та об'єктів, віднесених до категорії охоронюваних державою, здійснюється за рахунок доходів від їх «м'якого» використання. Однією з форм такого використання є екотуризм, що все більше користується попитом у світі. Активне провадження такої діяльності потребує створення відповідної законодавчої бази з переліком платних послуг, компенсаційних виплат, регламентації заходів зі скорочення або припинення шкідливого впливу від антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище.

Розгляд змісту шести основних завдань з реалізації стратегії збереження біорізноманіття рослинного світу в Україні засвідчив необхідність внесення доповнень до основного кодифікаційного акту, що регламентує охорону рослинного світу, – ЗУ «Про рослинний світ». Виходячи з того, що поняття «біорізноманіття» не знайшло відображення у змісті закону, пропонується доповнити розділ I «Загальні положення» та розділ IV «Охорона рослинного світу» статтею «Збереження біорізноманіття рослинного світу» такого змісту, в якій зазначити конкретні шляхи збереження біорізноманіття рослинного світу. Так, зокрема, у ст. 1 розділу I слід зазначити таке: «Рослинний світ України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцем розташування має обмежене експлуатаційне призначення й виконує середовищотворюючу, водоохоронну, захисну, санітарно-гігієнічну, рекреаційну, естетичну, декоративну функції, забезпечуючи сприятливий та безпечний для життя і здоров'я громадян стан довкілля.

Розділ IV Закону пропонується доповнити статтею «Збереження біорізноманіття рослинного світу» такого змісту: «Збереження біорізноманіття рослинного світу здійснюється його власниками та постійними користувачами на генетичному, видовому, популяційному та екосистемному рівнях шляхом:

- 1) створення і оголошення в установленому законом порядку на найбільш цінних територіях, зайнятих рослинністю, об'єктів природно-заповідного фонду;
- 2) виділення, створення і збереження об'єктів цінного генетичного фонду рослин, ботанічних колекцій, банків даних;
- 3) недопущення генетичного забруднення генофондів аборигенних порід та інвазій інтродукованих видів у природні екосистеми;
- 4) застосування екологічно орієнтованих способів відтворення рослинного світу та його використання;
- 5) забезпечення охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослинного світу, рослинних угруповань, інших цінних об'єктів відповідно до природоохоронного законодавства).

Внесення таких доповнень до Закону України «Про рослинний світ» у поєднанні з активізацією правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій обласного та районного рівнів дозволить істотно вдосконалити систему заходів зі збереження біорізноманіття рослинного світу України.

1. *Малишева Н. П.* Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття : монографія / Н. П. Малишева, В. І. Олещенко та ін. – К.: Хімджест, 2003. – С. 24. 2. *Про екологічну мережу України* : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV // ВВР України. – 2004. – № 45. – Ст. 502. 3. *Муленкова О. Г.* Флористичні принципи і критерії формування регіональної екологічної мережі Донецької області: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. біол. наук / О. Г. Муленкова. – К., 2011. – С. 10. 4. *Про затвердження Інструкції про порядок установлення нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 12.02.2002 р. № 61* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0202-02>. 5. *Про затвердження Порядку ведення державного обліку і кадастру рослинного світу*: постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 195. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/195-2006>. 6. *Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 675-р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/675-2004>.

УДК 349.412.2

М. Л. МУРАВЬКА

ЗНАЧЕННЯ ТА ЗМІСТ ПРАВА НА СТВОРЕННЯ ШТУЧНИХ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ

Досліджуються значення та зміст права на створення штучних водних об'єктів. Доведена необхідність у розмежуванні об'єктивного права та суб'єктивного права на створення штучних водних об'єктів. Окреслені їх ключові відмінності. Обґрунтовано, що відповідна діяльність може набути суб'єктивних ознак лише в рамках правових відносин. На основі наукових здобутків теорії права досліджено зміст структурних

© МУРАВЬКА Марія Леонідівна – аспірантка відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України