

А. Гетьман, професор НЮА України

Проблеми кодифікації законодавства про рослинний світ: деякі міркування (коментар до Закону України «Про рослинний світ»)

У правовій системі України під впливом об'єктивних умов і чинників істотно підвищується роль екологічного права як самостійної галузі права, що регулює суспільні відносини у галузі використання та відтворення природних ресурсів, а також охорони довкілля. Екологічне право, що оновлюється, по-новому регулює багато питань, пов'язаних з правовим режимом природних ресурсів, передачею їх у власність та користування, визначенням видів права природокористування, підставами виникнення і припинення права власності та права користування об'єктами природи та ін. Були прийняті закони «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну експертизу», «Про тваринний світ», Земельний, Водний, Лісовий кодекси, Кодекс «Про надра» тощо. Прийняттям Верховною Радою України 9 квітня 1999 р. Закону України «Про рослинний світ» завершений етап кодифікації екологічного законодавства України.

Загальна характеристика Закону України «Про рослинний світ».

Відповідно до ст. 2 цього Закону завданням законодавства України про рослинний світ є регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення дикорослин та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань.

Відносини у сфері охорони, використання та відтворення рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, як зазначено в Законі, регулюються відповідним законодавством України, тобто не є об'єктом регулювання Закону «Про рослинний світ».

Формами використання природних рослинних ресурсів є загальне та спеціальне використання.

У порядку загального використання громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях. Загальне використання здійснюється з додержанням відповідних правил, без надання громадянам дозволів.

Таким чином, особливостями, що характеризують загальне використання природних рослинних ресурсів, є: а) фізичні особи, як суб'єкти права користування; б) мета використання, визначена законодавством; в) відсутність спеціального дозволу; г) безоплатність; ґ) обов'язкове додержання відповідних правил.

Забороняється збирання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини, а також торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів.

Відповідно до Закону «Про рослинний світ» загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності може бути обмежено державними органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції.

Спеціальне використання здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою одержання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки. Воно є платним і поділяється на такі види: збирання лікарських рослин; заготівля деревини під час рубок головного користування; заготівля живиці; заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету; заготівля сіна; випасання худоби.

Порядок надання дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення встановлюється Кабінетом Міністрів України, а природних рослинних ресурсів місцевого значення — Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

В Законі «Про рослинний світ» передбачені окремі винятки із загальної дозвільної системи на спеціальне використання природних рослинних ресурсів. Наприклад, не потребують дозволу: власники земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, крім тих, що занесені до Червоної книги України та Зеленої книги України; користувачі (в тому числі орендарі) земельних ділянок, які їм надано для цільового призначення (ведення селянського господарства, особистого підсобного господарства, колективного садівництва, городництва, сінокосіння, випасання худоби), за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України.

Видача дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється у межах лімітів їх використання, встановлених на підставі науково обґрунтованих пропозицій.

Використання зазначених ресурсів здійснюється з метою забезпечення потреб населення та виробництва у технічній, лікарській, пряноароматичній, харчовій сировині з дикорослих рослин, для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва, для потреб бджільництва та потреб мисливського і рибного господарства.

Місце Закону України «Про рослинний світ в системі екологічного законодавства України. Прийняття Закону «Про рослинний світ» є важливим етапом у сфері регулювання відповідного виду екологічних суспільних відносин. Реалізація цього Закону заповнює існуючу прогалину, в регулюванні відносин по використанню, відтворенню та охороні рослинного світу (рослинні відносини).

Співвідношення цього Закону з поресурсовими законами та кодексами екологічного законодавства (за винятком Лісового кодексу України) визначається видами екологічних суспільних відносин, що поділяються щодо об'єкта природи на земельні, водні, гірничі, фауністичні, атмосфероповітряні, рослинні тощо. Вони регулюються різними законодавчими актами, а саме: Зе-

мельним, Водним кодексами, Кодексом «Про надра», законами «Про тваринний світ», «Про охорону атмосферного повітря» та ін. Закон України «Про рослинний світ» регулює самостійний вид екологічних суспільних відносин по охороні, використанню та відтворенню об'єктів рослинного світу. У зв'язку з наведеним цей Закон слід розглядати як один із основних поресурсових законів екологічного законодавства України.

Між іншим, особливе співвідношення виникло у цього Закону з Лісовим кодексом.

Лісове законодавство в цілому регулює відносини з метою забезпечення підвищення продуктивності, охорони та відтворення лісів, посилення їх корисних властивостей, задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах на основі їх науково обґрунтованого раціонального використання.

Поняття «ліс» визначається як сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева і чагарники, тварин, мікроорганізмів та ін. природних компонентів, що в своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і навколишнє середовище (ст. 3 ЛК). Основним елементом поняття «ліс» є відповідна частина рослинності, в якій домінують дерева і чагарники, а завданням лісового законодавства є регулювання відносин по охороні, використанню та відтворенню цієї частини рослинності. Як випливає з наведеного, співвідношення між Законом «Про рослинний світ» і Лісовим кодексом можливо визначити таким чином: Закон «Про рослинний світ» є загальним законом, що регулює суспільні відносини у галузі використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу; Лісовий кодекс є спеціальним законом, що регулює суспільні відносини у галузі використання, відтворення та охорони тієї частини рослинного світу, яка в законодавстві визначається терміном «ліс».

Цей висновок знаходить своє підтвердження безпосередньо в Законі «Про рослинний світ». Відповідно до ст. 4 цього Закону до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення належать об'єкти рослинного світу в межах: внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; поверхневих вод, що розташовані і використовуються на території більш ніж однієї області; природних та біосферних заповідників, національних природних парків, а також заказників, пам'яток природи, ботанічних садів,

дендрологічних та зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва; рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види природних рослинних угруповань, занесені до Червоної книги та Зеленої книги України; лісові ресурси державного значення. Отже, складовою частиною рослинного світу є лісові ресурси.

Крім того, відповідно до ч. 7 ст. 10 Закону «Про рослинний світ» окремі види спеціального використання природних рослинних ресурсів (заготівля деревини під час рубок головного користування, живиці на земельних ділянках лісового фонду) здійснюються в порядку, що встановлюється Лісовим кодексом. Інші види спеціального використання рослинних ресурсів здійснюються в порядку, що встановлюється Законом «Про рослинний світ», Лісовим кодексом та іншими нормативно-правовими актами України. Таким чином, Законом «Про рослинний світ» встановлюється відповідний порядок у регулюванні Лісовим кодексом окремих видів спеціального використання природних рослинних ресурсів.

У зв'язку з прийняттям Закону «Про рослинний світ» виникає питання про співвідношення правових понять «рослинний світ» та «ліс». Рослинний світ визначається як сукупність усіх видів рослин, а також грибів і утворених ними угруповань на певній території. У свою чергу, ліс — це не тільки рослинність, в якій домінують дерева і чагарники, а й земля, тварини, мікроорганізми та інші природні компоненти. Отже, поняття «ліс» є більш широким за об'єктом складом щодо поняття «рослинний світ». Тому видається необхідним вилучити із змісту поняття «ліс» такі об'єкти природи, як земля, тварини, мікроорганізми, інші природні компоненти, бо вони є самостійними елементами довкілля. До того ж їх використання й охорона регламентуються окремими нормативно-правовими актами екологічного законодавства України.

Уніфікація поняття «ліс» дозволить удосконалити правозастосовну діяльність, правове регулювання у галузі використання, відтворення рослинного світу, а також привести термінологію Лісового кодексу у відповідність до змісту термінологічного апарату, що використовується Законом «Про рослинний світ».

Власність на об'єкти рослинного світу. Окремо слід зупинитися на істотному недоліку Закону «Про рослинний світ». Йдеться про відсутність у ньому статей про право власності на рослинний світ.

Тому при визначенні права власності на об'єкти рослинного світу відповідних суб'єктів (держави, юридичних або фізичних осіб) слід керуватися Конституцією України, Законом України «Про власність», а також іншими нормативно-правовими актами України, що безпосередньо або опосередковано регулюють це питання.

Відповідно до ст. 13 Конституції України рослинний світ як один із природних ресурсів, що знаходяться в межах території України, є об'єктом права власності Українського народу. Таке ж положення сформульовано і в ст. 9 Закону «Про власність». У зв'язку із наведеним виникає питання: чи можуть об'єкти рослинного світу знаходитися у власності юридичних і фізичних осіб?

Частина рослинного світу, що належить до лісів, згідно зі ст. 6 Лісового кодексу є власністю держави. Тому ці об'єкти рослинного світу можуть надаватися юридичним або фізичним особам лише на праві користування.

Вважаємо, що й інші об'єкти рослинного світу можуть знаходитися тільки у власності держави і надаватися юридичним і фізичним особам тільки на праві користування. Цей висновок опосередковано можливо аргументувати наступними положеннями законодавства про рослинний світ.

Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону «Про рослинний світ» охорона рослинного світу здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, власниками та користувачами (в тому числі орендарями) земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, а також користувачами природних рослинних ресурсів. Отже, цей Закон не передбачає юридичних і фізичних осіб як суб'єктів права власності на природні рослинні ресурси. Вони є лише користувачами цих об'єктів.

Крім того, відповідно до Правил утримання зелених насаджень міст та інших населених пунктів України, затверджених наказом Держжитлокомунгоспу України від 29 червня 1994 р., надання зелених насаджень у користування землекористувачам можливо у тому разі, якщо в них створено спеціалізовані служби з ведення зеленого господарства. Про це складається акт і приймається рішення місцевого органу державної виконавчої влади. Державне управління зеленим господарством у містах та інших населених пунктах здійснюють місцеві органи державної виконавчої влади. Таким чином, зелені насадження населених пунктів надаються відповідним суб'єктам тільки у користування.

Разом з тим слід зазначити, що плодово-ягідні насадження, які ростуть на земельних ділянках, наданих для ведення селянських (фермерських) господарств, особистого підсобного господарства, садівництва, індивідуального житлового та дачного будівництва, можуть знаходитися у власності держави, а також юридичних або фізичних осіб, якщо останні є власниками земельних ділянок чи землекористувачами. Це обумовлене тим, що зазначені насадження належать до багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, тому їх використання не підпадає під дію Закону «Про рослинний світ».

Закон, аналіз якого проведено в цій статті, є першим в Україні (а також на теренах колишнього СРСР) законодавчим актом, що має забезпечити регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу України. На жаль, не всі питання щодо забезпечення власності, використання, підстав виникнення та припинення користування рослинним світом, юридичної відповідальності за завдані йому збитки урегульовані в цьому Законі. Але його прийняття дозволяє заповнити прогалину, що мала місце у правовому регулюванні рослинних відносин, вдосконалити законодавство про рослинний світ, а також уніфікувати екологічне законодавство і прийняти в майбутньому Екологічний кодекс України.

Надійшла до редколегії 20. 07. 99

*А. Бобкова, доцент Донецького
університету*

До питання про суб'єктів рекреаційної діяльності

Правовий статус суб'єктів рекреаційної діяльності істотно впливає на її організацію і здійснення, а виникнення у такої діяльності ознак господарської зробило актуальним дослідження становища названих суб'єктів як учасників господарських відносин. Основу правового статусу цих суб'єктів складають загальні положення про суб'єктів господарювання. В теорії господарського права є декілька близьких за змістом підходів до питання визначення поняття і складу таких суб'єктів. Суб'єктами господа-