

УДК 349.6

І. В. Гиренко,
канд. юрид. наук, доцент
Національний університет
біоресурсів і природокористування України,
м. Київ

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ У СФЕРІ ОХОРОНИ Й ВИКОРИСТАННЯ РОСЛИННОГО СВІТУ

У статті розглядається становлення й етапи формування концепції сталого розвитку у сфері охорони й використання об'єктів рослинного світу, показано її відображення в нормативно-правових актах, прийнятих в СРСР і в незалежній Україні. Розкрито зміст семи завдань, які необхідно реалізувати з метою впровадження принципів сталого розвитку у чинне законодавство з охорони рослинного світу.

Ключові слова: сталий розвиток, правове регулювання, нормативно-правовий акт, охорона й використання рослинного світу.

Актуальність теми дослідження пов'язано з тим, що охорона довкілля визнається одним зі стратегічних напрямів державної політики України. Рослинний світ є важливим компонентом навколишнього природного середовища, виконуючим економічну, господарську, рекреаційну, естетичну й екологічну функції. На сьогодні стан правової охорони цього природного ресурсу можна оцінити як кризовий, позаяк відбувається постійне зменшення кількості видів рослинного світу, скорочення площ, зайнятих його об'єктами, деградує і знижується стійкість природної флори. Унаслідок цього в Україні у 4,5 рази збільшилася кількість рідкісних і перебуваючих під загрозою зник-

нення рослин. Однією з причин такого становища є нездатність чинного законодавства забезпечити належний захист рослинного світу України від антропогенного впливу. У вирішенні цього завдання може суттєво допомогти реалізація концепції сталого розвитку у сфері охорони й використання рослинного світу як важливого інструменту правової охорони цього природного ресурсу. Позитивне надбання міжнародного співтовариства стосовно цієї проблеми потребує детального вивчення останньої й адаптації його досвіду до правового поля України.

Аналіз існуючих публікацій засвідчив, що використання концепції сталого розвитку у сфері

правового забезпечення охорони рослинного світу є тематикою, якої доволі рідко торкалися науковці. Ця проблема фрагментарно розглядалась у працях Ю. С. Шемшученка, А. П. Гетьмана, М. В. Шульги, В. К. Попова, А. К. Соколової, В. І. Лозо, В. В. Петрова, В. В. Лаврова, О. І. Фурдичка та інших учених.

Метою цієї публікації є вивчення генезису і становлення зазначеної концепції, виділення історичних етапів цього процесу й розкриття змісту завдань щодо її реалізації.

Виклад матеріалу дослідження необхідно розпочати з розкриття змісту конструкції «сталий розвиток у сфері охорони й використання природних ресурсів». Існує декілька підходів до її визначення, які ґрунтуються на висновках науки екологічного права, екології й соціології. На нашу думку, найбільш вдалою є термін, запропонований Г. І. Балюк, яка під указаною концепцією розуміє системне поєднання екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства [2, с. 100]. Виходячи з цього визначення можемо стверджувати, що основним завданням цієї концепції є подолання конфлікту між економікою й екологією шляхом гармонізації їх відносин. Що стосується сфери рослинного світу, то еколого-правовий аспект концепції сталого розвитку означає

правову охорону, нормування навантажень на цей природний ресурс, введення на законодавчому рівні обмежень на обсяги заготівлі і збирання рослинної продукції. Економічний аспект означає використання рослинного світу у сфері виробництва, що дозволяє забезпечити підприємства, організації й виробничі об'єкти необхідною сировиною. Соціальний аспект означає, що в царині, яка охоплює збирання лікарських трав, ягід, плодів, горіхів, грибів, насіння, заготовку кори, лубу, соків тощо, зайнята значна чисельність людей, які потребують збереження своїх робочих місць.

Інший підхід до аналізу поняття «сталий розвиток», запропонований О. І. Фурдичком і В. В. Лавровим, полягає в нижченаведеному: (а) природа й суспільство розвиваються за різними законами; (б) протягом тривалого історичного періоду люди споживали природні багатства й намагалися змінити навколишнє природне середовище з метою задоволення своїх потреб; (в) з урахуванням того, що подальша перебудова природних систем з огляду на потреби людства неможлива, слід знайти наукову парадигму, здатну пов'язати ці процеси [6, с. 54]. Підсумовуючи цей погляд і підхід до визначення концепції сталого розвитку, можемо дійти висновку, що суспільство за допомогою прийняття від-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

повідних законів бере на себе функцію регламентації відносин з навколишнім природним середовищем виходячи з критерію максимального пристосування до його законів.

З метою застосування розглядуваної концепції до вирішення проблем правової охорони рослинного світу потрібно перш за все дослідити історію її виникнення, становлення і відбиття у програмних документах і нормативно-правових актах. Здійснення такого аналізу дозволяє виділити 4 етапи вказаного процесу.

Перший розпочався наприкінці XVIII ст. з опублікування відомим англійським дослідником Т. Р. Мальтусом (1766 – 1834 рр.) декількох наукових праць, у яких учений доводив існування певних природних обмежень, здатних впливати на зростання народонаселення. Як альтернативу такій ситуації науковець пропонував приймати закони, спрямовані на регулювання чисельності людей залежно від можливостей природи забезпечити їх усім необхідним для існування.

Другим етапом розвитку цього напрямку стали праці видатного українського вченого В. І. Вернадського (1863 – 1945 рр.). Він досліджував проблему ноосферного розвитку, що передбачала розумне управління природними процесами. У

своїх роботах науковець дійшов висновку про необхідності державного регулювання використання природного середовища в умовах комуністичного суспільства, вважаючи цю систему здатною вирішити завдання охорони і збереження навколишнього природного середовища. Доволі близькі за змістом були ідеї про створення нових лісів, що містилися у спільній постанові Ради Міністрів СРСР та ЦК ВКП(б) «Про план полезахисних лісонасаджень, упровадження травопільних сівозмін, будівництва ставків і водойм для забезпечення високих і сталих врожаїв у степових і лісостепових районах європейської частини СРСР» від 20 жовтня 1948 р. Цей документ отримав назву «Сталінській план перетворення природи» [5]. Відповідно до цієї постанови по території України мала пройти «Білгородська» державна лісова смуга довжиною 500 км і шириною 30 м по обох берегах річки Сіверський Донець. До її складу мали ввійти насадження дубу, берези, тополів, кущів, серед супутніх культур – груші, яблуні, вишні. За період 1949 – 1965 рр. у республіці планувалося створити силами колгоспів 791, 5 тис. га лісу, силами радгоспів – 105,1 тис. га захисних лісопосадок. У цілому по УРСР площа, зайнята під зеленими насадженнями, мала б збільшитися на

1 млн га. Таке підвищення лісистості території УРСР мало призвести до кардинальної зміни екологічних рівнів біологічного різноманіття й поліпшення стану лісів, рослинного світу, що, по суті, було реалізацією концепції сталого розвитку.

Третій етап становлення досліджуваної концепції охопив 60 – 80-ті роки ХХ ст., коли людство опинилося перед наявністю й загрозою глобальних екологічних катастроф. На території УРСР відбулося декілька потужних пилових бур, активізувалися ерозійні процеси, які завдали значної шкоди сільському господарству і знищили врожай у багатьох областях. Не випадково на цьому етапі (30 червня 1960 р.) було прийнято Закон України «Про охорону природи Української РСР», ст. 1 якого покладала на всіх користувачів природних ресурсів обов'язки щодо збереження, раціонального використання й відтворення флори й фауни [4]. Розділи IV і V цього Закону містили завдання регламентації охорони лісів, захисних лісонасаджень, зелених зон міст і селищ України.

У 1972 р. у Стокгольмі було проведено конференцію під егідою ООН «Людина й довкілля». Відмінною рисою цього форуму стало те, що вперше на міжнародному рівні за участю високих посадовців обговорювалися пи-

тання раціонального природокористування і збереження природи. Варто відзначити деструктивну позицію СРСР, інших соціалістичних країн, які блокували проведення конференції, намагаючись політизувати порушені нею проблеми, хоча згодом вони приєдналися до реалізації її рішень.

Новий поштовх у використанні стратегії сталого розвитку пов'язаний з науково-технічною революцією, що відкрила широкі можливості застосування комп'ютерної техніки. У 1972 р. відомі вчені Д. Х. й Д. Л. Медоуз підготували доповідь Римського клубу, в якій на підставі комп'ютерного моделювання розглянули наслідки різних сценаріїв впливу соціально-економічних чинників на природні системи. Крім того, вони сформулювали пропозиції щодо підвищення ефективності матеріального виробництва, вирішення соціальних питань, запропонувавши певну модель концепції сталого розвитку. Обрання саме Римського клубу для проведення цього форуму не було випадковим, позаяк ця міжнародна громадська організація, заснована 6 – 7 квітня 1968 р., об'єднала представників світової політичної, фінансової, культурної й наукової еліт, зробила істотний внесок до вивчення перспектив розвитку біосфери й до пропаганди ідеї гармонізації

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

відносин «людина – природа». Зазначені ідеї отримали розвиток у наукових розвідках американського вченого К. Боулдінга (Boulding), який у 1973 р. опублікував статтю з розрахунками критичних меж впливу різних економічних моделей на природу.

У цілому ж на третьому етапі (який можна охарактеризувати як підготовчий) відбулося накопичення наукових знань і створення відповідного наукового підґрунтя. Під впливом праць науковців, літераторів, екологів у СРСР спостерігається поступова зміна свідомості суспільства в бік розуміння пріоритету екологічних інтересів. Цей фактор у поєднанні з декількома серйозними екологічними катастрофами, що сталися в СРСР, змусив комуністичну владу розпочати перегляд чинного законодавства й розроблення нового з урахуванням необхідності вирішування екологічних проблем. Так, питання охорони рослинного світу знайшли відбиття в Лісовому кодексі УРСР 1979 р., в постанові Ради Міністрів від 12 квітня 1983 р. «Про Червону книгу СРСР» і в низці постанов РМ УРСР, присвячених озелененню міст та інших населених пунктів України.

Четвертий етап розпочався з проведення в 1992 р. конференції в Ріо-де-Жанейро, на якій було прийнято 5 основних документів, що визначили стратегію

світового співтовариства на декілька наступних десятиліть: Загальну декларацію, що містить визначальні принципи національних політик у даній сфері, Рамкову конвенцію про зміну клімату, Конвенцію про біорізноманіття, Порядок денний на ХХІ ст. (Agenda-21), що включав робочі плани стосовно досягнення сталого розвитку, заяву щодо лісових принципів. Відмінна риса конференції – участь у її роботі 10-ти президентів, 20 міністрів закордонних справ та інших вищих керівників різних держав.

Наступним практичним кроком у реалізації концепції сталого розвитку стало прийняття Генеральною Асамблеєю ООН 18 вересня 2002 р. документа «Цілі розвитку тисячоліття» («Millenium Development Goals»). На країн-учасниць покладалися зобов'язання до 2015 р. забезпечити збалансований екологічний розвиток, тобто включити принципи сталого розвитку до національних стратегій та екологічних програм, зупинити процес втрати природних ресурсів. На реалізацію його рішень світовим співтовариством було виділено кошти в розмірі від 35 до 76 млрд доларів США.

У 2002 р. в м. Йоганнесбурзі відбувся Всесвітній саміт зі сталого розвитку, завданням якого було підбиття підсумків роботи за десятиріччя, що минуло після

конференції в Ріо-де-Жанейро. Результатом цього форуму стало прийняття «Плану виконання дій», що складається з 10-ти розділів. Один з них присвячено охороні й раціональному використанню природних ресурсів, основним елементом яких є рослинний світ.

Незважаючи на активну позицію міжнародної спільноти, в Україні досі не розроблено національну концепцію сталого розвитку й не визначено стратегію імплементації підписаних угод. Цілком зрозуміло, що ці положення стосуються й питань охорони рослинного світу. Доказом цього є той факт, що в Законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1; 1991. – № 41. – Ст. 546], «Про природно-заповідний фонд» [1; 1992. – № 34. – Ст. 502], «Про рослинний світ» [1; 1999. – № 22-23. – С. 198], у Рамковій конвенції про охорону і сталий розвиток Карпат [1; 2004. – № 32. – Ст. 383] зазначеної концепції бракує, і лише в Законі України «Про екологічну мережу» (2004 р.) [1; 2004. – № 45. – Ст. 502], у ст. 2 вказується на необхідність забезпечення збалансованого розвитку України, сталого використання лісових ресурсів; п. 1 ч. 2 ст. 19 зобов'язує постійних лісокористувачів забезпечувати охорону, захист, відтворення лісових насаджень і підвищення їх продуктив-

ності на принципах сталого розвитку; у ст. 34 підкреслюється необхідність ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку.

На сьогодні єдиним кроком, зробленим у цьому напрямку, є прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р., № 634 «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003 – 2015 роки» [3]. На жаль, згідно з рішенням КМУ від 22 червня 2001 р., № 704 цей нормативно-правовий акт втратив чинність, проте проблема реалізації сталого розвитку й сьогодні залишається актуальною й потребує свого вирішення.

Розгляд змісту вказаної Постанови КМ України від 26 квітня 2003 р. дозволяє виокремити 7 завдань щодо реалізації розглядуваної концепції, які можуть бути актуалізовані стосовно сфери охорони й використання рослинного світу, а саме:

1. Прийняти національну концепцію і стратегію сталого розвитку. Основною ідеєю зазначених документів має бути посилення ролі рослинного світу у збереженні довкілля й у відносинах «людина – рослинний світ». Це означає необхідність створення нової моделі управління охроною й використанням рослин-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ного світу, яка поєднувала б досягнення економічних, соціальних та екологічних цілей без шкоди для довкілля. У зв'язку із цим заслуговує на увагу радянський досвід прийняття нормативно-правових актів, що регламентували довгострокові плани використання лісів.

У реалізації вказаного напрямку суттєву допомогу може надати підготовлена у 2012 р. НАНУ доповідь «Національна парадигма сталого розвитку України», яка містить вимогу внесення до чинного законодавства коректив, пов'язаних з реалізацією концепції сталого розвитку. Як організаційні заходи пропонується відновити роботу Національної комісії зі сталого розвитку і закріпити опрацювання стратегії збереження рослинного світу за кожним регіоном країни. До числа необхідних заходів слід віднести: (а) моніторинг рослинного світу, (б) ведення державного кадастру, (в) створення ботанічних колекцій, (г) контроль за промисловою закупівлею й реалізацією рослинної продукції, (д) пропаганду екологічного виховання і знань.

2. Внести корективи до Закону України «Про рослинний світ» і до інших законодавчих актів, які забезпечили б гармонізацію соціальних, економічних та екологічних інтересів суспільства. Виконання цього завдання

слід розпочати з перегляду нормативів, що регламентують використання рослинного світу. Важливим моментом при цьому є ліквідація міжвідомчих бар'єрів, що заважають ефективно поєднувати розв'язання проблем використання рослинного світу з охороною довкілля, і створення генетичних резерватів об'єктів рослинного світу, завдання яких полягає у збереженні природного стану так званих еталонних територій у 4-х природних зонах – гірській, височинній, лісостеповій і степовій.

3. Сформувати банк даних і кадастр проблемних територій по всіх регіонах України. Особливо важливого значення слід надати територіям, на яких розташовані великі промислові підприємства, небезпечні виробництва та інші об'єкти, що роблять значні обсяги шкідливих викидів. Наприклад, у Донецькій області промислові техногенні ландшафти займають 13 % території, на яких повністю зникла природна рослинність. З огляду на це доцільно формувати регіональні кадастри таких територій й намітити обсяги рекультивації земель.

4. Створити систему моніторингу об'єктів рослинного світу. Доволі серйозною проблемою, що гальмує прийняття нормативно-правових актів у цій царині, є брак відомостей про видовий і віковий склад об'єктів, ареал роз-

повсюдження рослинності та її екологічний стан. Основними завданнями моніторингу є організація регулярних спостережень за станом флори, прогнозування можливих змін, забезпечення органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування потрібною інформацією, підготовка науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень. Доцільно використовувати існуючий правовий досвід. На сьогодні в Україні діє такий нормативно-правовий акт, як постанова КМ України від 20 серпня 1993 р., № 661 «Про затвердження Положення про моніторинг земель». З огляду на це рекомендується прийняти аналогічний документ, який регулював би питання моніторингу рослинного світу.

5. Активізувати формування в населення усвідомлення цінності й необхідності охорони об'єктів рослинного світу. Реалізація цього завдання може бути виконана шляхом використання 4-х методів, а саме: (а) здійснення природоохоронної пропаганди у вищих навчальних закладах, школах, на підприємствах та в організаціях; (б) проведення громадського контролю шляхом участі громадян у діяльності природоохоронних організацій, контролю за роботою екологічно небезпечних підприємств та оцінювання їх впливу на навколишнє

природне середовище; (в) участь громадськості в експертизі проектів, організацій, будівельних об'єктів, оцінюванні їх впливу на довкілля; (г) проведення мітингів, збирання підписів, подання петицій до державних структур та органів місцевого самоврядування щодо збереження рослинного світу.

6. Забезпечити належне фінансування розвитку науково-методичної бази досліджень зі сталого використання природних ресурсів і рослинного світу. Завданням юридичної науки є підготовка нормативно-правових актів, що регламентують розв'язання гострих ресурсно-екологічних проблем, дослідження проблем екологізації технологічних процесів і запровадження ресурсозберігаючих технологій.

7. Активізувати втілення в життя заходів у галузі міжнародної співпраці України з Комісією ООН з питань сталого розвитку для вирішення проблеми впровадження принципів сталого розвитку. На сьогодні Україною ратифіковано понад півтора десятка документів, пов'язаних з охороною рослинного світу. З урахуванням цього постає завдання гармонізувати положення цих договорів з чинним законодавством, реалізація якого може надати значну допомогу Україні у фінансуванні заходів з охорони і збереження об'єктів флори. Ба-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

гато міжнародних договорів містять пункт, згідно з яким, якщо об'єкт визнано маючим історичну, природну, культурну чи естетичну цінність, міжнародне співтовариство може виділити кошти на його утримання.

Підсумовуючи проведене дослідження, робимо певні висновки.

Сучасний стан об'єктів рослинного світу України охарактеризовано як критичний через постійне зменшення кількості їх видів, скорочення площ, зайнятих його об'єктами, деградацію його стану, зниження стійкості природної флори.

Виділено 4 етапи розвитку і становлення концепції сталого розвитку: перший (кінець XVIII – початок XIX ст.) – зародження ідеї про необхідність урахування можливостей природи; другий пов'язано із працями В. І. Вернадського, присвячених вирішенню проблеми ноосферного розвитку; третій охоплює 60 – 80-ті роки XX ст. і характеризується

прийняттям Закону «Про охорону природи Української РСР» (1960 р.), а також розробленням сценаріїв впливу соціально-економічних чинників на природні системи; четвертий розпочався з проведення в 1992 р. конференції в Ріо-де-Жанейро, на якій було прийнято 5 основних документів, що визначили стратегію світової спільноти на декілька наступних десятиліть.

Показано уривчастість (а то й брак) системного підходу до правового регулювання втілення концепції сталого розвитку в Україні. Так, постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. за № 634 «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003 – 2015 роки» була скасована у 2011 р. На підставі розгляду тексту документа сформульовано 7 завдань з реалізації за сучасних умов в Україні розглядуваної концепції.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук; за ред. Г. І. Балюк. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 368 с. 3. Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки: пост. КМУ від 26.04.2003 р., № 634. 4. Про охорону природи Української РСР: Закон УРСР від 30.06.1960 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст. 175. 5. Сталинский план преобразования природы. Великие стройки коммунизма: сб. док. – М.: Гос. издат. полит. лит., 1952. – 86 с. 6. Фурдичко О. І. Лісова галузь України у контексті збалансованого розвитку: теоретико-методологічні, нормативно-правові та організаційні аспекти / О. І. Фурдичко, В. В. Лавров. – К.: Основа, 2009. – 424 с.

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА**

Гиренко И. В.

В статье рассматривается становление и этапы формирования концепции устойчивого развития в сфере охраны и использования растительного мира, показано ее отражение в нормативно-правовых актах, принятых в СССР и в независимой Украине. Раскрыто содержание 7-ми задач, которые необходимо реализовать с целью внедрения принципов устойчивого развития в действующее законодательство по охране растительного мира.

Ключевые слова: устойчивое развитие, правовое регулирование, нормативно-правовой акт, охрана и использование растительного мира.

**IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
IN THE PROTECTION AND USE OF VEGETATION**

Girenko I. V.

The article deals with background and the stages of formation the concept of sustainable development, its reflection in legal acts on vegetation adopted by the Soviet Union, the independent Ukraine is shown. The content of the seven tasks and principles of sustainable development that should be implemented to the current legislation for the protection of vegetation.

Key words: sustainable development, regulation, legal act, protection and use of vegetation.

Надійшла до редакції 03.12.2013 р.

УДК 349.4 (477)

Т. В. Лісова,
канд. юрид. наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ПРОМИСЛОВОСТІ**

Статтю присвячено комплексному дослідженню актуальних питань правового регулювання використання земель промисловості. Всебічно обґрунтовується необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів, що стосуються порушеної проблеми.

Ключові слова: землі промисловості, земельна реформа, охорона, використання.

Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та