

ПРОБЛЕМА ОТРАЖЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

THE PROBLEM OF REFLECT OF THE PRINCIPLES OF PROTECTION AND USING OF FLORA OBJECTS ACCORDING TO THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF BELARUS

ГИРЕНКО И.В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры

теории международного права и сравнительного правоведения

Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

В статье исследуется содержание принципов охраны и использования объектов растительного мира, нашедших отражение в Законе Республики Беларусь от 14 июня 2003 года «О растительном мире»: приоритета государственной собственности и государственного характера управления в сфере использования и охраны растительного мира; законодательного закрепления охраны растительного мира; правового обеспечения воспроизводства объектов растительного мира; биологического и ландшафтного разнообразия; сочетания социальных, экономических и экологических интересов при осуществлении охраны растительного мира; неистощительного и рационального использования объектов растительного мира; платности пользования объектами растительного мира.

The paper examines the content of the principles reflected in the Law of the Republic of Belarus «On Vegetation» 2003. These principles are priority of state ownership and state control in the sphere of use and protection of vegetation; legislative recognition of vegetation protection; legal support of vegetation reproduction; principle of biological and landscape diversity; combination of social, economic and environmental interests in the implementation of vegetation protection; sustainable and rational use of vegetation; payment for use of flora objects.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью закрепления в базовых законодательных актах принципов охраны и использования объектов растительного мира. Другим важным моментом является неудовлетворительное состояние растительного мира на территории Украины, вызванное массовыми случаями незаконного использования, уничтожения, краж, сокращения площадей природных объектов, а также пожарами. С целью совершенствования украинского законодательства и заимствования положительного опыта Республики Беларусь в указанной сфере необходимо рассмотреть принципы использования, охраны и воспроизводства растительного мира, нашедшие отражение в Законе Республики Беларусь от 14 июня 2003 года «О растительном мире» (далее – Закон) [1].

Теоретической основой подготовки нормативных правовых актов являются учения, концепции и доктрины экологического права [2]. Анализ публикаций показывает, что принципы экологического права получили отражение в исследованиях О.С.Колбасова, М.М.Бринчука, А.К.Голиченкова, А.Андрушкявичуса, Л.Л.Чаусовой, А.К.Соколовой и других авторов. Однако проблема принципов охраны и использования объектов растительного мира нуждается в дальнейшей разработке.

Целью настоящей статьи является анализ правового содержания принципов охраны и использования растительного мира, приведенных в Законе.

Изложение материалов исследования необходимо начать с того, что в юридической науке под принципами права понимают основополагающие идеи, исходные начала, выражающие сущность права как специфического социального регулятора. Как указывает В.М.Ведяхин, отдельные правовые принципы не содержатся непосредственно в правовых нормах, а выводятся из их содержания [3].

Закон принят 14 июня 2003 г. и является базовым законодательным актом, устанавливающим правовые основы воспроизводства, содержания, охраны объектов

растительного мира на территории Республики Беларусь. В тексте Закона нашли отражение принципы государственного регулирования и управления в области обращения с объектами растительного мира, которые соответствуют отраслевым принципам флористического права. Вместе с тем особенности институтов охраны и использования позволяют выделить свойственные им специфические принципы. При этом некоторые из них непосредственно закреплены в статьях Закона, другие были выделены автором из его содержания. Это принципы: приоритета государственной собственности и государственного характера управления в сфере использования и охраны растительного мира; законодательного закрепления охраны растительного мира; правового обеспечения воспроизводства объектов растительного мира; неистощительного и рационального использования объектов растительного мира; биологического и ландшафтного разнообразия; сочетания социальных, экономических и экологических интересов при осуществлении охраны растительного мира; платности пользования объектами растительного мира (см. табл.).

1. Принцип приоритета государственной собственности и государственного характера управления в сфере использования и охраны растительного мира. Данный принцип содержится в главах 1 и 2 Закона. Так, в ст. 6 указывается, что объекты растительного мира, расположенные на территории Республики Беларусь, являются государственной собственностью, за исключением ряда случаев. Вопросам государственного регулирования посвящена глава 2, в которой выделены три вида управления: а) общегосударственное; б) ведомственное; в) отраслевое. Это означает, что Республика Беларусь осуществляет в полном объеме полномочия собственника – право владения, пользования и распоряжения объектами растительного мира, позволяющие государству в интересах народа распоряжаться объектами растительного мира, реализовывать программы, планировать использование, вводить запреты, ограничения, организовывать охранные и защитные мероприятия. В теории государства и права принято разделять принципы на: а) общеправовые; б) межотраслевые; в) отраслевые; г) принципы отраслевых институтов. Исходя из этого, авторы документа зафиксировали в ст. 10 Закона принципы института государственного управления в области обращения с объектами растительного мира.

Принцип государственного характера управления нашел отражение в ст. 11 Закона, в которой перечислены органы, осуществляющие государственное регулирование (Президент, Совет Министров), республиканские органы госуправления, местные советы, исполнительные и распорядительные органы. Ведомственное управление осуществляют специально уполномоченные республиканские органы: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды (Минприроды), Министерство лесного хозяйства (Минлесхоз), Министерство жилищно-коммунального хозяйства (Минжилкомхоз), а также их территориальные подразделения.

Особенностью реализации данного принципа является сосредоточение значительного объема полномочий в руках Президента. Согласно ст. 11¹ – это определение единой государственной политики, утверждение государственных программ по рациональному обращению с объектами растительного мира, определение полномочий Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь.

Согласно ст. 106 Конституции Республики Беларусь исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Совет Министров Республики Беларусь, являющийся центральным органом государственного управления. На этот орган в соответствии со ст. 12 Закона возложено обеспечение разработки и реализации программ, планов, мероприятий, определение порядка выдачи разрешений, проведения мониторинга, ведения государственного кадастра, установление ограничений и запретов.

Ведомственное или отраслевое управление в области охраны растительного мира осуществляет Минприроды (ст. 13). На это ведомство возложены вопросы проведения единой государственной политики, реализации и разработки государственных программ, планов, мероприятий, определения порядка обращения с объектами растительного мира, выдачи разрешения на изъятие дикорастущих растений, осуществления контроля в данной сфере. Правовое закрепление данного принципа предполагает значительный объем полномочий у органов местного самоуправления. Это позиции, регламентирующие компетенцию местных Советов, их исполнительных органов в сфере обращения с

объектами растительного мира: принятие и реализация местных программ и планов по рациональному обращению с объектами растительного мира, принятие решений о передаче выявленных мест произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу, под охрану пользователей земельных участков. Таким образом, реализация данного принципа позволяет установить общие положения организации деятельности, классификацию и функции государственных органов (местного самоуправления) в области использования и охраны растительного мира.

2. *Принцип законодательного закрепления охраны растительного мира.* Эффективное использование объектов растительного мира необходимо проводить с соблюдением комплекса экологических требований, обеспечивая таким образом их охрану от различных негативных воздействий. Исходя из этого, законодательное обеспечение охраны и защиты объектов растительного мира основывается на установлении правовых предписаний, ограничений, запретов для юридических лиц и граждан, которые их используют. Реализация данного принципа в Законе предполагает выполнение комплекса мероприятий, направленных на защиту от незаконного использования, уничтожения, пожаров, вредителей, болезней и других вредных воздействий. Закреплению данного принципа посвящена глава 4 Закона (ст.ст. 18–25), а его реализация основывается на выполнении четырех групп мероприятий: а) предупреждение и пресечение самовольного пользования такими объектами; б) установление ограничений и запретов; в) охрана среды произрастания; г) защита растительного мира от вредителей, болезней и пожаров; д) резервирование территорий, создание специализированных объектов.

Интерес представляет то обстоятельство, что белорусское законодательство предусматривает охрану объектов растительного мира в природных условиях (*in-situ*) и вне их (*ex-situ*). Кроме того, как указывает С.В.Овсейко, специальной охране подлежат объекты растительного мира в пределах населенных пунктов [4]. Так, ст. 22 Закона регламентирует охрану среды произрастания объектов растительного мира, условий их вегетации. В свою очередь, ст. 25 Закона обязывает пользователей земельных участков в целях защиты растительного мира проводить мероприятия по профилактике и своевременному выявлению вредителей и болезней, не допускать их распространения, а также своевременно информировать специально уполномоченные государственные органы о таких фактах.

Одним из наиболее опасных явлений, наносящих значительный ущерб объектам растительного мира, являются пожары. Исходя из этого, ст. 20 Закона запрещает выжигание сухой растительности, ее остатков, а разведение костров допускается с соблюдением правил пожарной безопасности. Пользователи объектов растительного мира обязаны в случае обнаружения очагов возгорания принимать меры по их ликвидации, информировать местные исполнительные органы и соответствующие службы о таких фактах.

3. *Принцип правового обеспечения воспроизводства объектов растительного мира.* Растительный мир, являясь природным объектом, обладает таким свойством, как возможность возобновления. С точки зрения экологической науки, воспроизводство природных ресурсов представляет собой совокупность научных, организационных и технических мер, направленных на их восполнение, увеличение, усиление полезных свойств. Правовые основы воспроизводства объектов растительного мира содержатся в главе 7 Закона, которая устанавливает порядок восстановления и увеличения площадей, занятых объектами растительного мира. Так, ст. 33 Закона регламентирует озеленение территорий: его обязаны проводить пользователи с соблюдением нормативов в данной области. Статья 34 Закона предписывает проведение следующих мероприятий: создание благоприятной среды произрастания, предупреждение ее изменения, ограничение, приостановление или запрещение деятельности, оказывающей вредное воздействие на объекты растительного мира и среду их произрастания. Объемы работ по воспроизводству объектов растительного мира, способы их проведения, перечень видов мероприятий определяются правилами проведения озеленения или предписаниями Минприроды, его территориальными органами. В отличие от украинского Закона «О растительном мире» 1999 года, уделяющего большое внимание воспроизводству путем природного возобновления, в белорусском Законе такая форма не регламентируется.

4. Принцип неистощительного и рационального использования объектов растительного мира. Реализация данного принципа предполагает использование объектов растительного мира при сохранении баланса между приростом растительности и объемом использования. Такой подход позволяет сохранить их биологическую стойкость без сокращения площадей, занятых этим природным ресурсом, и ухудшения качественных показателей. Данный принцип нашел отражение в ст.ст. 39–41, 43–45, 47–49, 51, 52 Закона. Это порядок пользования, общее, специальное пользование, виды пользования, заготовка древесных соков, заготовка дикорастущих растений, сенокошение, пастьба скота, сроки пользования, порядок ограничения, приостановление, прекращение права специального пользования.

Принцип рационального использования предполагает сочетание экономических и экологических интересов путем эффективного, полного, комплексного, производительного, малоотходного использования объектов растительного мира. Применительно к данному природному ресурсу необходимо учитывать, что этот объект является источником получения продукции, сырья и одновременно постоянно действующим природным фактором, играющим важную роль в охране окружающей среды. В белорусском законодательстве с целью реализации этого принципа согласно ст. 9 Закона на пользователей земельных участков или водных объектов накладываются обязательства осуществлять мероприятия по рациональному их использованию, соблюдать установленные нормативы в области обеспечения сохранности среды произрастания. Принцип рационального использования объектов растительного мира закреплен в компетенции: Совета Министров (ст. 12), Минприроды (ст. 13), местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов (ст. 14). В белорусском законодательстве отражен подход, связывающий рациональное использование с экономическим механизмом обращения с объектами растительного мира. В ст.ст. 59, 61 Закона предусматривается финансирование государственных программ, планов и мероприятий, их экономическое стимулирование, направленное на рациональное обращение с объектами растительного мира.

5. Принцип биологического и ландшафтного разнообразия. Данный принцип закреплен в Конвенции о биологическом разнообразии, принятой в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г. Как указывает В.Я.Лизгаро, в современных условиях указанная Конвенция является одним из важнейших правовых инструментов решения проблемы по охране растительного мира [5]. Термин «биоразнообразие» является ее ключевым понятием, которое означает разнообразие всех видов растений и связанных с ними экологических комплексов. С точки зрения экологической науки биоразнообразие – это результат развития живой материи или, как указывал академик В.И.Вернадский, занятие экологических ниш определенными видами и сообществами организмов [6, с. 12].

Республика Беларусь постановлением Верховного Совета от 10 июня 1993 г. ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии. Следующим шагом стало закрепление соответствующих положений в тексте Закона. Так, обязанность сохранять биологическое и ландшафтное разнообразие возлагается на пользователей земельных участков (ст. 9), местные исполнительные и распорядительные органы (ст. 14), при градостроительном планировании, зонировании и развитии населенных пунктов и территорий (ст. 35), при осуществлении деятельности, не связанной с использованием объектами растительного мира и оказывающей вредное воздействие на них (ст. 38), при специальном пользовании объектами растительного мира и предоставлении права на его осуществление (ст. 41). Согласно ст. 44 Закона в целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия осуществление отдельных видов пользования объектами растительного мира может ограничиваться или приостанавливаться Минприроды, иными специально уполномоченными республиканскими органами, органами местного самоуправления.

6. Принцип сочетания социальных, экономических и экологических интересов при осуществлении охраны растительного мира является одним из важнейших, определяет современное развитие экологического права. Он отражен в Законе, при этом в тексте используется производный термин «устойчивое использование объектов растительного мира» (ст.ст. 9, 10). При рассмотрении данного принципа необходимо учитывать

комплексный характер термина, поскольку он сочетает в себе триаду социальных, экономических и экологических аспектов развития.

Данный принцип имеет комплексный характер и состоит из нескольких составляющих. Это неистощительное многоцелевое использование, сохранение биоразнообразия, гармоничного равновесия между потреблением и использованием растительного мира, ведение мониторинга и сертификации. В дополнение к этому устойчивое развитие требует введения экономического механизма, включающего стимулирование инвестиций и изменений в системе налогообложения. Рассмотрение текста Закона показывает наличие положений, связанных с данным принципом. Так, ст. 9 Закона на пользователей земельных участков возложена обязанность осуществлять мероприятия по устойчивому использованию объектов растительного мира.

7. Принцип платности пользования объектами растительного мира. В экологическом праве используется подход, согласно которому принцип платности стимулирует субъекты к активизации действий по более эффективному использованию объектов растительного мира, способствует проявлению материальной заинтересованности в их сохранении и воспроизводстве. Исходя из этого, ст.ст. 59, 61 Закона регламентируют использование экономического механизма обращения с объектами растительного мира. В его содержание входят: а) платежи за пользование этим природным ресурсом; б) финансирование государственных программ, планов, мероприятий; в) экономическое стимулирование рационального обращения; г) материальное поощрение граждан, должностных лиц, юридических лиц, осуществляющих охрану объектов растительного мира. При этом, как указывает И.С.Шахрай, белорусское законодательство в сфере определения видов деятельности, связанных с использованием объектами растительного мира, нуждается в дальнейшем совершенствовании [7].

На основании исследования содержания Закона выведено семь принципов охраны и использования объектов растительного мира: приоритета государственной собственности и государственного характера управления в сфере использования и охраны растительного мира; законодательного закрепления охраны растительного мира; правового обеспечения воспроизводства объектов растительного мира; неистощительного и рационального использования объектов растительного мира; биологического и ландшафтного разнообразия; сочетания социальных, экономических и экологических интересов при осуществлении охраны растительного мира; платности пользования объектами растительного мира.

Ценностная характеристика данных принципов состоит в том, что они содержат специфические требования, предъявляемые к участникам правоотношений в области использования и охраны растительного мира.

Проведенное исследование показало, что законодательство в целом отражает современные тенденции развития экологического права. Особенностью Закона является сохранение государственной собственности и государственного характера управления в области охраны и использования растительного мира Республики Беларусь. На наш взгляд, в указанном документе недостаточно отражен принцип устойчивого развития, который является ключевым в современной экологической науке и содержит ряд критериев, по которым происходит его закрепление в нормативных правовых актах. Это контроль за величиной нагрузки на объекты растительного мира, возможность их возобновления и сохранения, нахождение баланса между экологической, экономической и социальной доминантами развития общества, согласование темпов использования объектов растительного мира со способностью растений к возобновлению, а также экосистемный подход. Исходя из этого, полагаем, что перспективным направлением по усовершенствованию белорусского Закона «О растительном мире» является закрепление единого понятия устойчивого развития, включающего элементы рационального использования, ландшафтного разнообразия в пределах природно-территориальных таксонов, выделенных на территории республики.

Задачей дальнейших исследований является разработка дополнений в Закон Республики Беларусь «О растительном мире», связанных с реализацией концепции устойчивого развития на основе экосистемного подхода в рамках выделения природно-территориальных таксонов.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. О растительном мире: Закон Респ. Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 73. – 2/954.
2. Шахрай, И.С. Становление законодательства Республики Беларусь о растительном мире / И.С. Шахрай // Экологическое право. – 2005. – № 5. – С. 29–33.
3. Ведяхин, В.М. Понятие и классификация принципов права / В.М. Ведяхин, К.В. Ведяхина // Право и политика. – 2002. – № 4. – С. 19–28.
4. Овсейко, С.В. Право собственности на объекты растительного мира, а также сделки с ними [Электронный ресурс] / С.В. Овсейко // КонсультантПлюс: Беларусь / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
5. Лизгаро, В.Я. Правовая охрана редких видов животных и растений / В.Я. Лизгаро // Весці НАН Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2005. – № 1. – С. 21–28.
6. Шилов, И.А. Экология: учебник для биол. и мед. спец. вузов / И.А. Шилов. – 3-е изд., стер. – М.: Высш. шк., 2001. – 512 с.
7. Шахрай, И.С. Обращение с объектами растительного мира: проблемы правового регулирования / И.С. Шахрай // Проблемы развития юридической науки и совершенствования практики правоприменения: сб. науч. тр. / редкол.: С.А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2005. – С. 233–243.