

Уповноваженому, що, безсумнівно, повинно сприяти якнайшвидшому поновленню прав і свобод людини та громадянина.

Не можна залишити без уваги законодавчі повноваження українського омбудсмена. Аналізуючи його повноваження щодо тлумачення конституційних і законодавчих положень, а також внесення пропозицій по удосконаленню чинного законодавства, ми дійшли висновку про можливість говорити про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як про суб'єкт законодавчої діяльності. Право використовувати у своїй діяльності норми міжнародного законодавства дозволить Уповноваженому виявляти прогалини правової бази України, а право законодавчої ініціативи дасть йому реальну можливість для удосконалення й адаптації законодавства України про права і свободи особи відповідно до правової бази країн розвинутої демократії світу та Європейського Союзу.

Закон установлює право Уповноваженого брати особисту участь у роботі міжнародних правозахисних організацій. Ми вважаємо, що такі повноваження, безперечно, значно сприяють процесові інтеграції України до Європейського Союзу. Зокрема, інтеграція може бути здійснена шляхом: а) організації та проведення Уповноваженим конференцій, круглих столів, семінарів з міжнародними правозахисними організаціями, Міжнародним інститутом омбудсмена й інститутом омбудсмена при Європарламенті; б) вступу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Міжнародний інститут омбудсмена, що у свою чергу дозволить брати безпосередню участь у роботі цього органу, котрий відіграє значну роль на світовій арені; в) здійснення тісного і постійного контакту з омбудсменом Європарламенту дасть можливість Уповноваженому висвітлювати проблеми і перспективи розвитку процесу двостороннього співробітництва між Україною і Європейським Союзом.

Підсумовуючи аналіз особливостей законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, вважаємо за доцільне порушити питання про створення на базі Конституції України 1996 р. єдиного законодавчого акта, який би вичерпно деталізував конституційно-правовий статус інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. На наш погляд, даний інститут має значний потенціал у справі захисту й охорони прав і свобод людини та громадянина, а також є значною державною гарантією забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина посадовими і службовими особами органів, установ, організацій різноманітних організаційно-правових форм і форм власності.

Використана література:

1. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» // ВВР України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.
2. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. — М., 1997.
3. Конституція України // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141; Закон України «Про звернення громадян» // ВВР України. — 1996. — № 47. — Ст. 256; Закон України «Про державну службу» // ВВР України. — 1993. — № 52. — Ст. 409. Із змінами і доповненнями // ВВР України. — 1995. — № 29. — Ст. 116; Голос України. — 1996. — 6 квіт.
4. Скарги розглянуто... В Норвегії: Витяги з річного звіту уповноваженого з розгляду скарг при парламенті Норвегії за 1995 р. // Голос громадянина. — 1997. — № 2. — С. 47—49.
5. Соґге і а F.A. Do Ombudsman ao Provedor de Justica. — Lisbon, 1993. — P. 51—53.
6. Act of 4 February 1981 // Bulletin of Acts and Decrees № 35. — Amsterdam, 1982. — P. 27—39.
7. Конституции государств Европейского Союза. — М.: Норма, 1997. — 802 с.
8. The Parliamentary Ombudsman a study in the control of administrative action / Edited by Gregory R., Hutchesson P. — L., 1975. — P. 657—673.
9. Органический Закон «О Народном Защитнике Испании» 1981 г. // Испания: Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1982. — С. 158—174.
10. Polish Ombudsman Act // Dziennik Ustaw. — 1992. — № 109. — Poz. 471.
11. Федеральный Конституционный Закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 10—11.
12. Д а л ь В. Толковый словарь живого великорусского языка. — Т. 1. — М., 1991.
13. G r e e n w o o d J., W i l s o n D. Public Administration and redress. — L. — N-Y., 1993.
14. Закон України «Про статус народного депутата України» // ВВР. — 1993. — № 34. — Ст. 17.

К.ЗАКОМОРНА

викладач кафедри конституційного і міжнародного права Університету внутрішніх справ

Рекомендовано до друку кафедрою конституційного і міжнародного права Університету внутрішніх справ МВС України.

Правові проблеми використання і охорони рослинного світу

Рослинний світ поділяється на декілька основних видів, що обумовлено їх природними характеристиками, цільовим використанням та правовим становищем. До основних видів природного рослинного світу відносять: лісові ресурси; рослинність, що не належить до лісових ресурсів; рослинність сільськогосподарського призначення. Найбільш повно урегульовані відносини, які виникають у процесі використання, відтворення та охорони лісових ресурсів. І це є виправданим, оскільки соціальне значення цього виду рослинного світу велике. Що ж до другого виду (природна рослинність, що не належить до лісових ресурсів), то його правова основа протягом багатьох років була відсутня. Саме ця прогалина у правовому регулюванні суспільних відносин у сфері рослинності, що не належить до лісових ресурсів, спонукала Верховну Раду прийняти 9 квітня 1999 р. Закон України «Про рослинний світ».

Що стосується відносин, які виникають у сфері використання, відтворення та охорони рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, то вони регулюються відповідним законодавством України (ст. 1 Закону «Про рослинний світ»). Інакше кажучи, ця група відносин не підпадає під дію норм даного Закону.

На практиці постає питання: які рослини і багаторічні насадження треба вважати сільськогосподарськими? Адже саме зазначена ознака (належність до рослин сільськогосподарського призначення) виводить ці рослини з-під дії Закону «Про рослинний світ». Дане питання має велике практичне значення, зокрема при виникненні спору про стягнення шкоди. Так, належність деяких рослин і насаджень до сільськогосподарських не викликає жодних сумнівів (посіви таких сільськогосподарських культур, як пшениця, жито, овес, горох; плодово-ягідні багаторічні насадження). Проте можуть поставити й спірні питання про належність певного виду рослин до групи рослин сільськогосподарського призначення. Тоді виникає необхідність у призначенні експертизи на предмет встановлення того, належать вони до дикорослих чи рослин сільськогосподарського призначення? У зв'язку з цим доречним є прийняття компетентним державним органом Переліку рослин сільськогосподарського призначення.

За задумом законодавця правові норми Закону «Про рослинний світ» повинні мати загальний характер для більшості видів рослинності, про що свідчить включення до нього окремої норми щодо лісових ресурсів. Проте аналіз норм цього Закону дає підстави для висновку, що поставлена мета не повною мірою досягнута. Це створює певні труднощі у застосуванні його норм. Так, ст. 10 зазначеного Закону присвячена спеціальному використанню природних рослинних ресурсів. У ній встановлено, що заготівля деревини під час рубок головного користування, живиці на земельних ділянках лісового фонду здійснюється в порядку, передбаченому Лісовим кодексом. Інші види спеціального використання рослинних ресурсів на землях лісового фонду здійснюються в порядку, встановленому Законом «Про рослинний світ», Лісовим кодексом та іншими нормативно-правовими актами. Щодо заготівлі деревини і живиці сумнівів немає, оскільки вона здійснюється за правилами лише Лісового кодексу. Що ж до інших видів спеціального використання рослинного світу на землях лісового фонду, то тут можливе застосування трьох видів правових актів: норм Закону «Про рослинний світ», Лісового кодексу та інших правових актів. Ось тут виникає питання: використання яких видів рослин конкретно регулюється одним з трьох зазначених правових актів? У зв'язку з наведеним правозастосовочому органу необхідно вивчити значний правовий масив з тим, щоб запобігти помилкам у правозастосуванні.

Вирішення зазначеного питання вбачається в такому. Якщо інші види спеціального використання природних рослинних ресурсів на землях лісового фонду чітко означені в Лісовому кодексі, то треба керуватися його нормами, якщо інше не передбачено законодавством про рослинний світ, оскільки Лісовий кодекс належить до спеціального нормативного акта на рівні закону, що регулює лісові відносини. А якщо в Лісовому кодексі не врегульовано відповідний вид використання, необхідно керуватися Законом «Про рослинний світ». Проте коли відповідний вид спеціального використання природних рослинних ресурсів не врегульований цими законами, треба застосовувати інші нормативно-правові акти (за їх наявності). В разі відсутності правової основи щодо спеціального виду використання, треба здійснювати правозастосування за аналогією закону. В тих випадках, коли в Лісовому кодексі не повною мірою відображені якісь аспекти певного виду використання, а в Законі «Про рослинний світ» вони дістали відображення, потрібно застосовувати ці закони у сукупності.

Важливою є проблема визначення співвідношення правових норм Закону «Про рослинний світ» з іншими законодавчими актами в частині стягнення шкоди, заподіяної рослинному світу

за різних обставин. У зазначеному Законі міститься низка правових норм загального характеру з розглядуваної проблеми, а деякі його норми мають відсильний характер. Зокрема, у ст. 26 зазначено, що охорона рослинного світу забезпечується, поряд з іншими заходами, також встановленням юридичної відповідальності за порушення порядку охорони та використання природних рослинних ресурсів. Дану загальну вказівку треба розглядати лише як охоронний захід. Тому спір щодо застосування відповідальності вирішити неможливо. Загальний і відсильний характер має і припис ст. 40 Закону «Про рослинний світ» про традиційні види відповідальності. Оскільки тут йдеться про стягнення шкоди як форму цивільно-правової відповідальності, інші види відповідальності не зачіпаються. Дана стаття конкретно не визначає порядок стягнення шкоди, заподіяної рослинному світу.

Тому важливим є з'ясування співвідношення певних правових норм Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісового, Цивільного кодексів та інших нормативно-правових актів в частині стягнення шкоди. Оскільки лісові рослинні ресурси посідають важливе місце в рослинному світі, вважаємо за доцільне проаналізувати насамперед лісове законодавство з питань стягнення шкоди, заподіяної лісовим ресурсам. У ст. 100 Лісового кодексу встановлено, що підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну лісу внаслідок порушення лісового законодавства, у розмірах і порядку, визначених законодавством України. Отже, і ця норма має відсильний характер. Вона закріплює лише обов'язок винних відшкодувати шкоду, не визначаючи конкретного порядку обчислення її розміру. Оскільки в названій нормі згадується лісове законодавство, треба мати на увазі, що воно охоплює як закони, так і підзаконні нормативні акти, які видаються компетентними державними органами (Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, держкомітетами тощо).

Як основоположний нормативний акт потрібно назвати постанову Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 р. «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству».

Під таксами треба розуміти задалегідь встановлені державними компетентними органами розміри шкоди, заподіяної лісовим ресурсам, з урахуванням груп лісів, породи дерев, їх розміру та інших факторів. До такс періодично вносяться зміни і доповнення у зв'язку з певними обставинами, що виникають. Даною постановою затверджено 10 такс, в яких встановлена розгорнута диференціація визначення шкоди. В ст. 4 Лісового кодексу передбачені види розгорнута диференціація визначення шкоди. В ст. 4 Лісового кодексу передбачені види рослинного світу, які не належать до лісового фонду. Зокрема, це всі види зелених насаджень в межах населених пунктів, не віднесені до категорії лісів: окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках. У цій нормі передбачено, що питання створення, охорони та використання насаджень, які не належать до лісового фонду, регулюються іншими актами законодавства України. Закон «Про рослинний світ» щодо зазначених зелених насаджень в частині відшкодування шкоди, заподіяної їм, відсилає до чинного законодавства. У вже згадуваній постанові Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 р. (п. 2) встановлено, що затверджені такси для обчислення розміру стягнень за шкоду, заподіяну лісовому господарству, застосовуються також для обчислення шкоди, заподіяної знищенням, пошкодженням або незаконною рубкою окремих дерев, груп дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних та садових ділянках, що не належать до лісового фонду.

Важливим є також питання про розмір шкоди, яка стягується, та відповідальних суб'єктів. У ст. 20 Лісового кодексу передбачено, що шкода, заподіяна порушенням прав лісокористувачів, підлягає відшкодуванню в повному обсязі. Треба мати на увазі, що даний обсяг визначається затвердженими таксами, про які вже йшлося. У деяких випадках, прямо передбачених законодавством, при обчисленні розміру шкоди згідно зі встановленими таксами застосовується кратність, тобто шкода стягується у підвищеному розмірі. Наприклад, за пошкодження самшиту, кипариса, айланта, платана, горіхів усіх видів, еталонних дерев та дерев на елітних лісонасінневих плантаціях, а також хвойних молодих дерев розмір шкоди обчислюється за першою таксою, збільшеною удвічі.

Деякі загальні положення про обчислення розміру шкоди закріплені у ст. 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». Зокрема, в ній встановлено, що заподіяна шкода стягується, як правило, в повному обсязі, без застосування норм зменшення розміру стягнення і незалежно від зборів за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення природних ресурсів. Дані приписи треба розуміти як загальне правило. Проте при науковому і логічному тлумаченні слів «як правило» можна зробити висновок, що за виняткових обставин, які мають бути вказані в рішенні суду, розмір відшкодування шкоди може бути зменшений за його рішенням. На практиці це робиться з посиланням на ст. 454 ЦК щодо громадянина — заподіювача шкоди. Що стосується юридичних осіб, то про них в зазначеній нормі не йдеться. Вважаємо, що до зменшення розміру відшкодування шкоди, заподіяної взагалі довіллю, включаючи й рослинний світ, можна застосовувати ч. 1 ст. 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», оскільки слова «як правило» дають можливість у виняткових випадках робити це.

У п. 18 постанови Пленуму Верховного Суду України від 25 грудня 1996 р. «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» допускається можливість застосування ст. 454 ЦК. Хоч це роз'яснення стосується земельних ресурсів, воно застосовується й при зменшенні розміру відшкодування шкоди, заподіяної рослинному світу. В ч. 2 ст. 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачена юридична можливість відшкодування неoderжаних доходів за час, необхідний для відновлення стану навколишнього природного середовища, приведення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням, тощо. У ч. 3 цієї ж статті встановлено, що особи, які володіють джерелами підвищеної екологічної безпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну громадянам і юридичним особам шкоду, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ або навмисних дій постраждалих.

Заподіяна рослинному світу шкода може бути результатом спільних дій кількох осіб. В екологічному законодавстві питання про майнову відповідальність винних осіб у таких випадках не вирішене. Тут треба додатково (субсидіарно) застосовувати норми ЦК, зокрема ст. 451, в якій встановлено, що особи, які спільно заподіяли шкоду, несуть солідарну відповідальність перед потерпілим. Така відповідальність застосовується за правилами статей 174—176 ЦК. Розмір відшкодування шкоди, заподіяної деревам, чагарникам, іншій рослинності, яка росте в населених пунктах і не належить до лісового фонду, обчислюється за спеціальною таксою, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1999 р.

Президія Вищого арбітражного суду України у роз'ясненні від 26 січня 1996 р. зазначила, що якщо за матеріалами справи буде встановлено, що шкода заподіяна кількома підприємствами, арбітражний суд повинен визначити розмір відповідальності кожного з них, для чого в разі необхідності може бути призначена експертиза. З цього роз'яснення випливає можливість застосування часткової відповідальності, що певною мірою узгоджується з положеннями ст. 173 ЦК.

Однією з підстав притягнення до майнової відповідальності має бути правопорушення. У ст. 40 Закону «Про рослинний світ» наведено перелік правопорушень у даній сфері, а в ст. 98 Лісового кодексу — перелік правопорушень у сфері лісового господарства. В обох законах зазначено, що цей перелік не є вичерпним.

Законодавством може бути встановлена відповідальність й за інші види порушень у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу. Зокрема, Правилами відпуску деревини на пні в лісах України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р., встановлено перелік правопорушень при застосуванні цих Правил і санкції за відповідні порушення. Треба мати на увазі, що дані санкції не пов'язані з таксами, які визначають порядок обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству. Правила встановлюють санкції щодо вартості деревини, яка відпускається на пні. Ця вартість визначена спеціальною таксою, яка відрізняється за своїм змістом від такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної правопорушеннями рослинному світу. Крім зазначених нормативних актів, треба мати на увазі Закон України «Про захист рослин».

Наведені вище положення дають можливість зробити певні висновки. По-перше, у нормативно-правових актах, які регулюють відносини щодо використання та охорони рослинного світу, не всі питання викладені узгоджено і послідовно, що викликає ускладнення при застосуванні норм права про рослинний світ та їх неоднозначне тлумачення. Тому, на наш погляд, доцільно було б узагальнити практику правозастосовчої діяльності у сфері рослинного світу, підготувати для практичних працівників огляд з найбільш складних питань. Можливий й інший варіант: підготовка і прийняття Пленумом Верховного Суду України постанови з питань практики застосування законодавства про рослинний світ.

По-друге, у зв'язку із збільшенням правового матеріалу про рослинний світ виникає необхідність у науковому обґрунтуванні систематизації законодавства про природні рослинні ресурси. На першому етапі треба підготувати єдиний Кодекс про рослинний світ, включивши до нього правові норми про лісову та іншу рослинність. У пропонуваному нормативному акті мають бути зосереджені всі основні правові норми, які треба привести у логічно стрункий та узгоджений стан. На другому етапі кодифікації екологічного законодавства взагалі доцільно розробити та прийняти Екологічний кодекс України. Правові норми Кодексу про рослинний світ повинні бути включені в Екологічний кодекс і становити його невід'ємну частину.

В. ПОПОВ

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПРН України,

А. ГЕТЬМАН

доктор юридичних наук, професор
(Національна юридична академія
України ім. Ярослава Мудрого)