

УДК 347.78

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧЕТА РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА

К.М. ИВАНЕЦ*(Белорусский государственный университет, Минск)*

Анализируются теоретические подходы и нормы конституционного и экологического законодательства о государственном учете растительных ресурсов Республики Беларусь как элемента организационно-правового механизма охраны окружающей среды. На основе рассмотренных положений законодательства обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в действующее эколого-правовое законодательство, направленное на совершенствование норм в сфере учета в области охраны окружающей среды как гарантии конституционного права на благоприятную окружающую среду.

Ключевые слова: *учет, кадастр, растительный мир, охрана окружающей среды, экологическое право.*

Природно-ресурсный потенциал Республики Беларусь является основой социально-экономического развития и экологического благополучия нашей страны, поэтому комплексная информация и правильная оценка имеющихся природных ресурсов, а также вредного воздействия на окружающую среду имеют решающее значение при принятии управленческих решений. Эта функция в основном реализуется как учет, т.е. систематическое осуществление органами государственного управления, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями выявления, измерения, сбора, регистрации, интерпретации, обобщения, подготовки и предоставления необходимой для принятия решений информации и показателей. Однако учет в области охраны окружающей среды – это не столько форма обеспечения информацией о состоянии окружающей среды, сколько необходимая предпосылка реализации всех функций государственного управления, поскольку последнее оптимально лишь при наличии соответствующей информации.

Наиболее традиционной формой учета в области окружающей среды и использования природных ресурсов является государственный кадастр, рассматриваемый как систематизированный свод данных о количественных и качественных характеристиках природных ресурсов, их экономической оценке и использовании. На примере растительного мира автором статьи затронуты вопросы правового регулирования ведения государственного учета.

Основная часть. В настоящее время растительный мир в целом ученые рассматривают как весомую составляющую окружающей среды, необходимый элемент экосистемы и биологического разнообразия. Исследуемый природный объект играет чрезвычайно важную роль в экономике любого государства, в благосостоянии ее граждан, что ощутимо влияет на правовой режим растительного мира.

В Республике Беларусь вопросам охраны растительного мира также уделяется существенное внимание в правовой экологической системе. Во многом этому способствует масштабность территорий растительного мира в нашей стране. Согласно Национальному докладу «Состояние окружающей среды Республики Беларусь», представленному Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Республиканским научно-исследовательским унитарным предприятием «Бел НИЦ «Экология», по итогам 2015 года природная растительность в структуре угодий занимает 64,4% территории Беларуси. Большая часть принадлежит лесам (39,5%) и лугам (15,8%) [1].

Создание и поддержание единого свода актуальных данных о количественных и качественных показателях природных объектов растительного мира позволяют планировать мероприятия по их мониторингу, охране и восстановлению. Так, государственное управление в области охраны и рационального использования растительности в Республике Беларусь включает в себя государственный учет и как правовая его форма – ведение кадастра данного природного объекта.

Отдельные правовые аспекты регулирования растительного мира закреплены в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 13 декабря 2004 г. № 1580 «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного кадастра растительного мира и использования его данных» (далее – Постановление № 1580) [2]; Постановлении Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 1 декабря 2008 г. № 107 «Об утверждении Инструкции по ведению экологического паспорта предприятия» [3]; Постановлении Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 28.12.2006 № 79 «Об утверждении Инструкции о порядке учета объектов растительного мира, расположенных на землях отдельных категорий, и обращения с ними» [4]; Постановлении Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 29.12.2004 № 40 «Об утверждении Инструкции о порядке государственного учета объектов растительного мира, расположенных на землях населенных пунктов, и обращения с ними» и других нормативных правовых актах различного правового уровня [5].

На законодательном уровне под растительным миром понимают совокупность произрастающих дикорастущих растений, образованных ими популяций, растительных сообществ и насаждений (ст. 1 Закона Республики Беларусь «О растительном мире») [6]. На основании статьи 65 Закона Республики Беларусь «О растительном мире» государственный учет объектов растительного мира ведется в соответствии с законодательством Республики Беларусь с целью учета количественных, качественных и других характеристик объектов растительного мира, объема, характера и режима их использования, а также для осуществления систематического контроля за изменениями количественных, качественных и других характеристик объектов растительного мира и обеспечения государственных органов, юридических лиц и граждан экологической информацией в области обращения с объектами растительного мира.

Пользователи объектов растительного мира, земельных участков или водных объектов обязаны вести учет объектов растительного мира и обращения с ними, если это предусмотрено законодательством Республики Беларусь (ст. 65 Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 205-З «О растительном мире») [6]. При этом под пользователем объектами растительного мира понимается юридическое лицо или гражданин Республики Беларусь, которым в установленном законодательством Республики Беларусь порядке предоставлено право пользования подобными объектами (ст. 1 Закона Республики Беларусь «О растительном мире») [6].

Учет объектов растительного мира включает обследование каждого объекта, определение его качественных и количественных характеристик, заполнение учетных документов, составление плана их месторасположения. При проведении учета объектов растительного мира одновременно должны производиться обследование и анализ общего состояния озеленения территории, в том числе его соответствия нормативу в области озеленения, с целью определения конкретных мероприятий по сохранности объектов растительного мира. Инструкция о порядке учета объектов растительного мира, расположенных на землях отдельных категорий, и обращения с ними (далее – Инструкция № 79) определяет порядок учета объектов растительного мира, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, садоводческих товариществ, дачных кооперативов, промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны, природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, водного фонда, запаса [4]. Согласно Инструкции № 79 учет объектов растительного мира осуществляется на основе земельно-кадастровой документации, документов, удостоверяющих право на земельный участок, и иных документов и отражается в рабочем дневнике учета объектов растительного мира, расположенных на землях отдельных категорий, а также плане месторасположения объектов растительного мира [4]. Рабочий дневник учета объектов растительного мира, расположенных на землях отдельных категорий в границах населенного пункта, оформляется по форме согласно приложению 1 к Инструкции № 79, план месторасположения объектов растительного мира составляется в масштабе 1:500.

Как уже говорилось выше, организации обязаны проводить учет объектов растительного мира на основании Инструкции о порядке государственного учета объектов растительного мира, расположенных на землях населенных пунктов, и обращения с ними, утвержденной постановлением Минжилкомхоза Республики Беларусь от 29.12.2004 № 40 (далее – Инструкция № 40) [5]. Исполнение Инструкции № 40 обязательно для всех юридических лиц, являющихся пользователями объектов растительного мира, земельных участков или водных объектов, расположенных на землях населенных пунктов [5]. Учету подлежат все объекты растительного мира, расположенные на землях населенных пунктов, согласно статье 9 Закона о растительном мире в соответствии с их классификацией независимо от форм собственности. Работы по учету объектов растительного мира, расположенных на землях населенных пунктов, проводятся один раз в 5 лет юридическими лицами, являющимися пользователями объектов растительного мира, земельных участков или водных объектов. Учет может проводиться по договору с организациями Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь.

По объектам растительного мира, расположенным на землях населенных пунктов, ведется государственный статистический учет. Общепринятой формой ведения государственного учета растительного мира в Республике Беларусь является кадастр. Проводя юридический анализ дефиниции «государственный кадастр объектов растительного мира», можно сделать вывод о том, что это система непрерывно обновляемой информации о видовом составе, численности, географическом распространении, количественных и качественных характеристиках, использовании дикорастущих растений, их экономической оценке, характеристике среды произрастания.

В Республике Беларусь государственный кадастр растительного мира впервые был составлен в 2011 году Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с заинтересованными республиканскими органами государственного управления и организациями. Одними из главных организаций, осуществлявших работу по сбору и анализу информации о растительном мире, явились Институт экспериментальной ботаники имени В.Ф. Купревича и Институт леса Национальной академии наук Беларуси в течение девяти лет. В итоге проведенной работы были исследованы все 118 районов Беларуси. В ходе составления данного кадастра было учтено более 3 тысячи видов растений. По праву этот кадастр не имеет аналогов в СНГ и Восточной Европе по качеству учета растений и объему информации о них. В результате проведенной работы также были составлены паспорта для 1773 популяций растений, что

является основой для их юридической охраны [7]. На сегодняшний день государственный кадастр растительного мира Беларуси представляет собой обобщенные количественные и качественные данные по редким и исчезающим, хозяйственно ценным и вредным видам растений, а также растительным сообществам и ценным ботаническим насаждениям. При ведении кадастра используются данные, полученные в результате проведения геоботанических, геодезических, землеустроительных, лесоустроительных, научно-исследовательских и других работ, государственного учета лесного фонда, планового обследования территории и отчетной документации кадастра (п. 4 Постановления № 1580) [2]. Как правило, ведение кадастра включает в себя проведение кадастрового учета объектов растительного мира; ежегодное предоставление отчетной документации кадастра; ведение кадастровых книг; а также подготовку и опубликование информационных бюллетеней. Кадастр ведется в виде баз данных в электронном виде и на бумажном носителе. Сами сведения государственного кадастра растительного мира носят открытый характер, за исключением сведений, отнесенных законодательством Республики Беларусь к государственным секретам и информации, распространение которой ограничено с целью защиты конституционных прав граждан.

Интерес вызывает и зарубежный опыт ведения данного государственного кадастра в Республике Молдова. Так, согласно пункту 16 Постановления Правительства Республики Молдова от 13 марта 2009 года № 211 «Об утверждении Положения о Кадастре объектов растительного мира»: дополнительными источниками информации для создания Кадастра служат государственный лесной кадастр; государственный кадастр объектов и комплексов фонда территорий, охраняемых государством; земельный кадастр; государственный водный кадастр; национальный регистр и местные регистры учета зеленых насаждений; список видов растений, имеющих специальный статус сохранности; красная книга Республики Молдова; паспорта объектов растительного мира; издания «Растительный мир Молдовы» и «Определитель растений флоры Республики Молдова»; научные исследования на местах [8].

Иногда (например, в Самарской области России) ведется совместный Государственный кадастр объектов растительного и животного мира. В Законе «Об охране окружающей природной среды и природных ресурсов Самарской области» (Принят Самарской Губернской Думой 24 апреля 2001 года) ведение кадастровой документации относится к компетенции Администрации Самарской области. Статья 39 этого закона гласит, что для обеспечения охраны животного и растительного мира и организации его неистощимого и устойчивого использования на территории Самарской области проводится государственный учет и создается государственный кадастр объектов животного и растительного мира, которые ведутся специально уполномоченными государственными органами [9].

На наш взгляд, заимствование практики объединения государственных кадастров растительного и животного миров не является приемлемой ввиду различия объектов учета. Данное объединение может способствовать созданию препятствий к надлежащему ведению учета количественных и качественных показателей обоих видов.

Анализируя вопросы, связанные с растительным миром, невозможно не уделить отдельного внимания инвазивным природным объектам растительного мира. В последние десятилетия в связи с хозяйственной деятельностью человека на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) проник целый ряд видов, которые являются чужеродными элементами в фауне и флоре республик. Процесс инвазии значительно ускорился в связи с глобальным потеплением климата и интенсификацией товарных и иных отношений с различными странами, радикального увеличения транспортных потоков. В настоящее время инвазии чужеродных видов признаны глобальной экологической проблемой [10].

Проблема чужеродных инвазивных видов впервые остро была поставлена в Конвенции по биоразнообразию. В статье 8h указывается [11], что страны-участники Конвенции обязуются препятствовать проникновению чужеродных видов в аборигенные экосистемы, а также бороться с ними и уничтожать. Мировые экономические потери от чужеродных видов приняли столь угрожающий характер, что это привело к принятию ряда законодательных актов: Конвенция по управлению балластными водами (Лондон, 2004) [12]; Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки, 1992) [13] и др. Выполнение указанных международных правовых актов не может быть эффективным без обладания надлежащей экологической информацией об объекте исследования.

В работе [14] автор (Marcel Rejmanek) на примере древесных растений обосновал опасность инвазии. Его научный труд – доказательство того, что рассмотрение проблемы инвазии, даже на теоретическом уровне, способно помочь заинтересованным лицам в реализации приоритетов по контролю интродуцированных инвазивных видов и позволяют прогнозировать риск будущих вторжений. В то же время другие авторы (P.P. Ek, et al.) [15] считают, что инвазивные растения имеют гораздо больше шансов причинить вред растениям и животным на островах, а не материке. Однако большинство ученых с данной точкой зрения не согласны.

В Республике Беларусь также присутствует данная проблема из-за своего географического положения и трансграничного характера речных бассейнов и так как наша страна выступает как регион-акцептор чужеродных видов. Это означает, что процесс инвазии чужеродных видов может усиливаться. По данным Института экспериментальной ботаники имени В.Ф. Купревича Национальной академии наук

Беларуси всего в Беларуси произрастает более 300 видов инвазивных (чужеродных) растений. В 2011 году пополнился список наиболее опасных из них. Среди данных видов растений, получивших широкое распространение на территории нашей республики, можно выделить группу особо агрессивных. Данная группа видов немногочисленна, но негативный эффект от их распространения существенен.

В борьбе с проблемой Республика Беларусь проводит государственно-правовые мероприятия не только на республиканском, но и региональном уровнях. Так, в республике инвазивные чужеродные виды подлежат государственному регулированию распространения и численности. В связи с этим были приняты следующие правовые акты: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 10 января 2009 г. № 2 «О некоторых вопросах регулирования распространения и численности видов дикорастущих растений» [16] и от 28 ноября 2008 г. № 106 «О некоторых вопросах регулирования интродукции и (или) акклиматизации дикорастущих растений», утверждены перечни видов дикорастущих растений, распространение и численность которых подлежат регулированию (6 видов и один род – мак), а также Инструкция о порядке проведения мероприятий по регулированию распространения этих видов [17].

При Национальной академии наук Беларуси в 2007 году был создан Центр по инвазивным видам животных и растений, в задачи которого входят регистрация, инвентаризация, ведение банка данных по чужеродным видам, разработка прогнозов и оценка последствий инвазий для состояния биоразнообразия, организация взаимодействия с аналогичными структурами в других странах и международных органах.

Однако, несмотря на столь трудоемкую работу в борьбе с поставленной задачей, надлежащего эффекта не произошло бы без привлечения такого организационно-правового механизма получения экологической информации о чужеродных видах, как государственный учет. Таким образом, в Республике Беларусь активно осуществляется работа по созданию кадастра чужеродных видов.

Возвращаясь к вопросу о развитии природоохранительного сотрудничества в СНГ, основными направлениями которого является развитие процедуры ведения кадастра природных ресурсов, следует отметить, что в 2008 году в рамках сотрудничества Советом Глав правительств СНГ было принято решение Совета Глав правительств Содружества Независимых Государств – «Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств-участников Содружества Независимых Государств» (далее – соглашение). Повышенный правовой интерес на международной арене к государственному учету природных ресурсов в форме кадастров оправдан: без надлежащего обеспечения сбора, обработки, накопления и систематизации экологической информации на национальном уровне невозможно говорить о надлежащей реализации права каждого на благоприятную окружающую среду в целом. Однако на сегодняшний день в законодательстве государств-участников СНГ отсутствует специальный модальный законодательный акт, регулирующий общественные отношения как в области экологической информации в целом, так и процедуре создания ведения кадастра природных ресурсов, в котором бы отдельное место занимал вопрос о создании кадастра чужеродных видов, которые угрожают наземным, пресноводным и морским биоценозам.

Заключение. Учет в области охраны окружающей среды как инструмент в системе организационно-правового механизма охраны окружающей среды выступает в качестве необходимой предпосылки реализации природоохранительных функций государственного управления и их оптимизации. Учет растительного мира является базисным государственным сводом данных, который является практическим механизмом контроля и регуляции в сфере использования растительного мира, а также обеспечивает основу для соблюдения хозяйственного, гражданского и экологического законодательства страны.

На основании проведенного анализа, на наш взгляд, целесообразно разработать и принять модальный законодательный акт, который будет способствовать гармонизации законодательства государств-участников СНГ в области экологической информации, созданию эффективных правовых механизмов реализации прав граждан на получение полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды, обеспечит своевременное выявление и снижение инвазии на территориях государств-участников СНГ. Создание данного законодательного акта должно соответствовать основным целям и задачам как СНГ в целом, так и созданного в рамках деятельности СНГ Межгосударственного экологического совета государств-участников СНГ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Состояние окружающей среды Республики Беларусь : Нац. докл. / М-во природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, РУП «Бел НИЦ «Экология». – Минск : Бел НИЦ «Экология», 2015. – 102 с.
2. Об утверждении Положения о порядке ведения государственного кадастра растительного мира и использования его данных [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 13 дек. 2004 г. № 1580 // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.

3. Об утверждении Инструкции по ведению экологического паспорта предприятия [Электронный ресурс] : постановление М-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 1 дек. 2008 г. № 107 // Консультант Плюс. Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
4. Об утверждении Инструкции о порядке учета объектов растительного мира, расположенных на землях отдельных категорий, и обращения с ними [Электронный ресурс] : постановление М-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 28.12.2006 № 79 // Консультант Плюс. Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
5. Об утверждении Инструкции о порядке государственного учета объектов растительного мира, расположенных на землях населенных пунктов, и обращения с ними [Электронный ресурс] : постановление М-ва жилищно-коммунального хозяйства Респ. Беларусь, 29.12.2004 № 40 // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
6. О растительном мире [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, от 14 июня 2003 г., № 205-3 // Эталон-Беларусь / Нац. Центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
7. Пестунова, Е. Ученые НАН Беларуси полностью сформировали государственный кадастр растительного мира / Е. Пестунова // Белорус. лес. газ. – 2015. – № 15 (1037). – 16 апр.
8. Об утверждении Положения о Кадастре объектов растительного мира [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Респ. Молдова от 13 марта 2009 года № 211 // Консультант Плюс. Россия. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – М., 2016.
9. Об охране окружающей природной среды и природных ресурсов Самарской области [Электронный ресурс] : Закон Самар. обл. от 24 апр. 2001. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/945022826/>. – Дата доступа: 20.08.2016.
10. Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств-участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] : соглашение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 14.11.2008 // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2015.
11. Конвенция о биологическом разнообразии [Электронный ресурс] : подписана в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г. : ратифицирована постановлением Верховного Совета Респ. Беларусь, 10 июня 1993 г., № 2358-ХП // Эталон-Беларусь / Нац. Центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
12. Конвенция по управлению балластными водами [Электронный ресурс] : заключена в г. Лондон, 2004 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ЗАО «КонсультантПлюс». – Минск, 2016.
13. Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря [Электронный ресурс] : заключена в г. Хельсинки, 1992 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ЗАО «КонсультантПлюс». – Минск, 2016.
14. Rejmanek, M. What attributes make some plant species more invasive? / M. Rejmanek // Ecology. – 1996. – Vol. 77, Iss. 6. – P. 1655–1661.
15. A global assessment of invasive plant impacts on resident species, communities and ecosystems: the interaction of impact measures, invading species' traits and environment / P.P. Ek [et al.] // Global Change Biology. – 2012. – Vol. 18. – P. 1725–1737.
16. О некоторых вопросах регулирования распространения и численности видов дикорастущих растений [Электронный ресурс] : постановление М-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 10 янв. 2009 г. № 2 // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
17. О некоторых вопросах регулирования интродукции и (или) акклиматизации дикорастущих растений [Электронный ресурс] : постановление М-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь от 28.11.2008 № 106 // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.

Поступила 09.09.2016

LEGAL FOUNDATION OF FLORA STATE ACCOUNTING

K. IVANETS

The article analyzes the theoretical approaches and the rules of constitutional and environmental legislation on state accounting of plant resources of the Republic of Belarus, as an element of organizational and legal mechanism of environmental protection. Based on the provisions of the law, the necessity of making changes and additions to the existing environmental law legislation aimed at improving standards in accounting in the field of environmental protection, as a guarantee of the constitutional right to a healthy environment

Keywords: accounting, inventory, flora, environmental protection, environmental law.