

ПРИРОДОРЕСУРСОВОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Ж.Т. Холмуминов, Н.К. Скрипников

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ДИКИХ СОРОДИЧЕЙ КУЛЬТУРНЫХ РАСТЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Растительный мир является важнейшим компонентом окружающей природной среды, источником возобновляемых природных ресурсов (древесина, корм для домашних животных, техническое, лекарственное сырье, пищевые продукты), основой для селекции и интродукции полезных растений, необходимых для жизнеобеспечения человека. Растительные сообщества формируют растительный покров, который выполняет важнейшие средообразующие и средозащитные функции, такие как водорегулирующие, почвозащитные, противоэрозийные и другие. В статье 1 Закона Республики Узбекистан «Об охране и использовании растительного мира» от 26 декабря 1997 года сказано, что настоящий Закон регулирует отношения в области охраны и использования растительного мира, произрастающего в естественных условиях, а также дикорастущих растений, содержащихся в условиях культуры, для их воспроизводства и сохранения генетического фонда (ДСКР).

Объектами растительного мира (статья 5 данного Закона) являются:

- дикорастущие организмы;
- древесные, кустарниковые и травянистые семенные растения, папоротникообразные, мохообразные, водоросли, лишайники и грибы во всем их видовом многообразии;
- природные растительные сообщества, образуемые дикорастущими организмами, или любая их совокупность;
- редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений;
- плоды, семена и другие части или продукты жизнедеятельности дикорастущих растений.

К объектам растительного мира, использование и охрана которых регулируется экологическим правом, не относятся: сады, виноградники, цветники, а также отдельные деревья, кустарники, цветы и другие растения, их плоды, семена, выращенные, как правило, на землях сельскохозяйственного назначения, и других категорий земель, например: землях населенных пунктов (домашних условиях) и являющихся собственностью ширкатных, фермерских, дехканских хозяйств, других юридических или физических лиц. Использование и охрана этих растений регулируется нормами гражданского законодательства, а также законодательством о фермерских, дехканских хозяйств, законодательством других отраслей права. Виды дикорастущих растений, распространение и численность которых подлежат регулированию, а также порядок этого регулирования определяются специально уполномоченными государственными органами, на основании заключений Академии наук Республики Узбекистан. Переселение новых видов растений в дикорастущую флору, а также гибридизацию дикорастущих растений допускаются в установленном порядке в научно-исследовательских и хозяйственных целях по решению специально уполномоченных государственных органов на основании заключений Академии наук Республики Узбекистан и органов государственной службы по карантину растений. Ботанические коллекции, представляющие научную, культурно-просветительную, учебно-воспитательную или эстетическую ценность, подлежат государственному учету. Изъятие дикорастущих растений для создания и пополнения ботанических коллекций юридическими и физическими лицами допускается с соблюдением требований законодательства. Юридические и физические лица, являющиеся владельцами ботанических коллекций, обязаны соблюдать правила учета, пополнения, хранения, приобретения и продажи, пересылки, а также ввоза и вывоза за пределы Республики Узбекистан, утвержденные Государственным комитетом Республики Узбекистан по охране природы.

В статье 23 Закона «Об охране и использовании растительного мира» сказано, что охрана и воспроизводство объектов растительного мира обеспечиваются:

- установлением правил и нормативов по охране, использованию и воспроизводству объектов растительного мира;
- установлением особого режима охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений, занесенных в Красную книгу Республики Узбекистан;

- установлением ограничений и запретов в пользовании объектами растительного мира;
- соблюдением требований по охране среды произрастания объектов растительного мира;
- созданием особо охраняемых природных территорий;
- организацией научных исследований в области охраны, использования и воспроизводства объектов растительного мира и среды их произрастания;
- проведением государственной экологической экспертизы;
- осуществлением государственного контроля за охраной и использованием объектов растительного мира;
- проведением других мер, установленных законодательством.

В статье 24 данного Закона сказано, что деятельность, влияющая на среду произрастания объектов растительного мира, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих сохранение объектов растительного мира. Размещение и эксплуатация производственных объектов, внедрение новых технологий, проведение геологоразведочных работ, добыча полезных ископаемых, определение мест выпаса скота и прогонов сельскохозяйственных животных, способных отрицательно повлиять на среду произрастания объектов растительного мира, должны согласовываться с Государственным комитетом Республики Узбекистан по охране природы и Главным управлением лесного хозяйства при Минсельводхозе. Данным Законом запрещается ввод в эксплуатацию производственных объектов и применение технологий, не обеспеченных мерами защиты среды произрастания объектов растительного мира. При применении средств защиты растений, стимуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов должны учитываться требования охраны объектов растительного мира и среды их произрастания. В целях предотвращения гибели дикорастущих растений и ухудшения среды их произрастания юридические и физические лица обязаны соблюдать правила транспортировки, хранения и применения указанных препаратов. Самовольное выжигание растительности в природных растительных сообществах запрещается. В правильном и эффективном применении законодательства об охране растительного мира в Республике Узбекистан существенную роль играет государственный кадастр объектов растительного мира. Понятие, его цель и задачи, порядок ведения, содержание и принципы ведения государственного кадастра, объектов растительного мира закреплены в ряде основных нормативно-правовых актах:

- Законе «Об охране и использовании растительного мира» от 26 декабря 1997 года, с изменениями на 26 мая 2000 года;
- Постановлении Кабинета Министров Республики Узбекистан от 17 июля 1996 г. № 255 "Об утверждении Положения о порядке создания и ведения единой системы государственных кадастров Республики Узбекистан"
- «Положении о порядке ведения государственного кадастра объектов растительного мира Республики Узбекистан», изложенном в Приложении № 1 к постановлению Кабинета Министров от 5 сентября 2000 г. № 343.

В статье 26 Закона «Об охране и использовании растительного мира» сказано, что государственный кадастр объектов растительного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов растительного мира, их численности, хозяйственном использовании и характеристику среды произрастания. В «Положении о порядке ведения государственного кадастра объектов растительного мира Республики Узбекистан» это понятие расширено и изложено в следующей формулировке: «Государственный кадастр объектов растительного мира это система непрерывно обновляемой информации о видовом составе, численности, географическом распространении, количественных и качественных характеристиках, использовании дикорастущих растений, их экономической оценке, характеристике среды их произрастания». В пункте 3 этого Положения говорится, что государственный кадастр объектов растительного мира учитывает все виды дикорастущих сосудистых растений и грибов, являющиеся предметом использования, влияющие на экологическую среду в регионе или имеющие статус редкого и находящегося под угрозой исчезновения вида. Думается, что в этой норме содержится некоторая неточность, когда речь идет об учете всех видов дикорастущих сосудистых растений и грибов, влияющих на экологическую среду в регионе. Данная позиция является спорной из-за расплывчатого, с юридической точки зрения употребления термина «в регионе». Как известно, понятия «экологические системы» не совпадают с административно-территориальным делением территорий, поэтому, на наш взгляд в данной норме слова «влияющие на экологическую среду в регионе» следует заменить словами «влияющие на экологические системы».

Основной задачей государственного кадастра растительного мира является государственный учет объектов растительного мира и их использования. В положении сказано, что государственный кадастр объектов растительного мира предназначен для обеспечения органов государственной власти и управления, заинтересованных юридических и физических лиц кадастровой информацией. То есть, в данном нормативно-правовом акте закреплено право юридических и физических лиц на получение информации о растительном мире в Республике Узбекистан. В положении перечислены субъекты

государственного кадастра объектов растительного мира, то есть, органы, непосредственно ведущие государственный кадастр.

Это юридические лица, являющиеся пользователями растительного мира:

1) сельскохозяйственные предприятия, учреждения и организации - на землях сельскохозяйственного назначения;

2) лесохозяйственные предприятия - на землях государственного лесного фонда;

3) предприятия, учреждения, организации, уполномоченные органами государственной власти на местах - на землях запаса;

4) Академия наук Республики Узбекистан - на всей территории республики по редким и исчезающим, лекарственным, пищевым и декоративным видам растений.

В положении установлены основные принципы ведения государственного кадастра объектов растительного мира:

- охват государственным кадастром всех объектов растительного

мира на всей территории республики;

- единство методики сбора, технологии обработки и представления информации;

- централизованное управление ведением государственного кадастра;

- обеспечение требований Единой системы государственных кадастров;

- достоверность и непрерывность пополнения и обновления кадастровой информации.

Государственный кадастр объектов растительного мира включает:

регистрацию объектов, учет их количества и качества использования, экономическую оценку объектов, систематизацию, хранение, обновление и оперативную выдачу в установленном порядке кадастровой информации заинтересованным пользователям в соответствующих формах и объемах. Органы государственной власти и управления пользуются кадастровой информацией бесплатно, заинтересованные юридические и физические лица за плату в размерах, установленных законодательством. На наш взгляд, конечно, было бы более правильным, если бы эта норма носила не отсылочный характер, а здесь же в положении был указан механизм определения платы за пользование кадастровой информацией. В положении сказано, что ведение государственного кадастра объектов растительного мира осуществляется за счет средств государственного бюджета. Финансированию подлежат все организации, ведущие государственный учет и государственный кадастр объектов растительного мира.

На наш взгляд, проблема финансирования организаций, ведущих государственный кадастр объектов не только растительного, но и животного мира, является самой актуальной среди всех проблем государственных кадастров. В положении самостоятельным разделом изложено содержание государственного кадастра объектов растительного мира. Государственный кадастр объектов растительного мира Республики Узбекистан содержит сведения по каждому виду дикорастущих растений, которые объединены в следующие группы видов:

- дикорастущие лекарственные и декоративные, а также используемые в пищевых целях растения;

- дикорастущие растения, используемые в технических целях;

- растительность природных пастбищ и сенокосов;

- редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды дикорастущих растений.

Каждая группа объектов кадастра содержит следующие сведения;

- статус группы объектов;

- растительные сообщества (типы пастбищ);

- распространение (территориальное распределение);

- продуктивность;

- экономическая оценка;

- использование.

Самыми уязвимыми из приведенного перечня, на наш взгляд, являются сведения об экономической оценке растительного мира. Существующие методики, как правило, базируются на данных еще советского периода, без учета рыночных особенностей и не приносят в государственный бюджет возможной финансовой прибыли. Государственный кадастр объектов растительного мира включает основной (первичный) и текущий виды информации, обеспечивающие непрерывное обновление кадастровой информации. При ведении основного (первичного) вида государственного кадастра объектов растительного мира осуществляется первичная регистрация (опись) объектов.

При текущем виде фиксируются и вносятся в кадастр все дальнейшие изменения, происшедшие после проведения основного вида. Источником информации для составления государственного кадастра объектов растительного мира являются "Определитель высших растений Узбекистана", разработанный Академией наук Республики Узбекистан, а также данные полевых обследований.

Регистрационная, учетная и оценочная информация составляет совокупность кадастровой информации о растительном мире, которая представляется в алфавитно-цифровой (тексты, таблицы)

и графической (карты, схемы) формах, в традиционном и автоматизированном вариантах. Важной юридической особенностью ведения государственного кадастра объектов растительного мира является установление порядка его ведения. Ответственным и координирующим органом ведения государственного кадастра объектов растительного мира в Республике Узбекистан является Государственный Комитет по охране природы. Государственный кадастр объектов растительного мира Госкомприродой Республики Узбекистан ведется на следующих административно-территориальных уровнях:

- уполномоченными лицами субъектов государственного кадастра объектов растительного мира на первичном уровне;
- кадастровой службой Госкомприроды Республики Каракалпакстан и уполномоченными лицами областных комитетов по охране природы – на региональном уровне;
- кадастровой службой Госкомприроды Республики Узбекистан – на республиканском уровне.

Самым сложным и ответственным за достоверность всей информации является первичный уровень, который проводится вышеперечисленными субъектами государственного кадастра объектов растительного мира. На уровне субъектов государственного кадастра объектов растительного мира уполномоченными лицами проводится:

- регистрация дикорастущих растений, сбор количественной, качественной и оценочной информации о них;
- ведение кадастровой книги;
- составление кадастрового плана видового распространения растений и передача необходимой кадастровой информации на региональный уровень.

На региональном уровне уполномоченные лица обязаны оказывать методическую помощь субъектам в ведении кадастра, анализируют поступающую информацию, оценивают достоверность представленных сведений, составляют перечень дикорастущих растений по Республике Каракалпакстан, области и территориальные схемы видового размещения дикорастущих растений, составляют отчеты и ежегодно к 1 марта по установленной форме представляют их в Госкомприроду Республики Узбекистан. На республиканском уровне кадастровая служба Госкомприроды Республики Узбекистан осуществляет:

- координацию ведения государственного кадастра объектов растительного мира;
- разработку нормативно-методической документации;
- контроль за ведением кадастра;
- систематизацию областных кадастровых отчетов;
- материально-техническое обеспечение кадастровых служб;
- разработку автоматизированной информационной системы государственного кадастра объектов растительного мира;
- определение порядка и условий пользования материалами кадастра заинтересованными юридическими и физическими лицами;
- передачу необходимой кадастровой информации в Единую систему государственных кадастров.

В положении закреплен порядок и органы, наделенные правом ведения государственного учета объектов растительного мира.

По дикорастущим лекарственным и декоративным, используемым в пищевых целях, растениям - Академией наук Республики Узбекистан и Главным управлением лесного хозяйства при Минсельхозхозе РУз; По дикорастущим растениям, используемым в технических целях – Госкомприродой РУз; По растительности природных пастбищ и сенокосов – Госкомземом РУз; По редким и находящимся под угрозой исчезновения видам дикорастущих растений - Академией наук Республики Узбекистан. Кроме того, в положении изложено требование к министерствам и ведомствам, ведущим государственный учет объектов растительного мира о безвозмездном представлении необходимой информации по государственному кадастру объектов растительного мира Госкомприроде РУз в виде, объемах и сроках, устанавливаемых Госкомприродой РУз.

Госкомприрода РУз ежегодно обязана представлять необходимую информацию по государственному кадастру объектов растительного мира в Единую систему государственных кадастров к 1 апреля года, следующего за отчетным. Форма представления кадастровых данных в Единую систему государственных кадастров утверждается Госкомприродой РУз и согласовывается с Государственным Комитетом РУз по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру. Основными направлениями развития лесного хозяйства Узбекистана являются: лесовосстановление, защитное лесоразведение, организация охраны лесов и лесных ресурсов. Отношения по исполнению и охране лесов, порядок лесопользования в новых экономических условиях регулируют законы Республики Узбекистан «Об охране природы», от 9

декабря 1992 г., «Об охране и использовании растительного мира», от 26 декабря 1997 г., «О лесе», от 15 апреля 1999 г.

С принятием этих законов произошли большие изменения в установлении правового режима лесов. Возникли новые понятия, нормы и правоотношения в сфере использования и охраны лесов, сформировалась самостоятельная система законодательства в соответствии с которым, леса стали рассматриваться как объекты удовлетворения, в первую очередь, экологических интересов, а последнее время и как ДСКР. В их использовании, прежде всего, обеспечивается баланс экологических требований и экономических интересов. Все леса в Республике Узбекистан согласно ст.5 Закона «О лесе» образуют государственный лесной фонд. Он состоит из лесов государственного значения, т.е. лесов, находящихся в ведении государственных органов лесного хозяйства; лесов, находящихся в пользовании других ведомств и юридических лиц. Закон исходит из того, что не всякая совокупность деревьев признается лесом и входит в состав государственного лесного фонда. В соответствии со ст.6 в государственный лесной фонд не входят: деревья и группы деревьев, ползащитные лесные полосы, а также иная древесная и кустарниковая растительность на землях сельскохозяйственного назначения, защитные насаждения на полосах отвода железных, автомобильных дорог, каналов и других водных объектов, деревья и группы деревьев, а также озеленительные насаждения в городах и других населенных пунктах; деревья и группы деревьев на приусадебных и садовых участках. Входящие в состав государственного лесного фонда разновидности лесов различаются, прежде всего, по таким признакам, как ведение лесного хозяйства, и особенности лесопользования в этих лесах.

Республике Узбекистан в ведении Главного управления лесного хозяйства при Министерстве сельского и водного хозяйства имеется 90 лесных хозяйственных предприятий, из них 72 лесных хозяйств, 6 государственных заповедников, 2 специализированных хозяйства, деятельность которых направлена на выращивание и сохранение лекарственных и пищевых растений, 2 лесохозяйственных хозяйств, Заминский и Угам-Чаткальский Национальные парки. Таким образом, леса – это комплекс природных объектов, имеющих ограниченное эксплуатационное значение, выполняющие преимущественно экологическое (водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные, рекреационные), эстетические и иные функции. Закон «О лесе» включает статьи, которые закрепляют ряд общих требований, предъявляемых к ведению лесного хозяйства (ст.14) и две статьи (21 и 22), посвящены правам и обязанностям лесопользователей, как постоянных, так и временных.

Лесное законодательство содержит общие требования, адресуемые государственным органам, предприятиям, организациям, осуществляющим организацию и ведение лесного хозяйства, а также использование лесных ресурсов. Здесь подчеркивается, прежде всего, принцип дифференцированного подхода к ведению лесного хозяйства. Оно должно вестись с учетом экологического и народнохозяйственного значения лесов в рыночных условиях. Среди указанных требований на первое место поставлено усиление защитных и иных свойств лесов, обеспечение непрерывного, не истощительного и рационального пользования лесом, при условии сохранения и воспроизводства ДСКР. Важная функция в области ведения лесного хозяйства заключается в воспроизводстве и повышении качества лесов. Поэтому закон предусматривает необходимость расширенного воспроизводства, улучшение породного состава и качества лесов, повышение их продуктивности, лесомелиорации и плантационного выращивания. В числе требований закон далее называет лесоразведение, которое проводится в целях повышения лесистости территорий, улучшение породного состава лесов, разведение древесных пород и предотвращение эрозионных процессов. Изучение географического, расположения дикорастущих сородичей культурных растений (ДСКР) показывает, что их основными местами произрастания являются земли лесного фонда и земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного назначения. К землям природоохранного назначения относятся земли заповедников, национальных, дендрологических и зоологических парков, ботанических садов, заказников, памятников природы, защитных и санитарных зон. Земли оздоровительного назначения составляют участки с природными лечебными объектами и с особыми климатическими условиями. Землями рекреационного назначения признаются земли, предназначенные и используемые для отдыха и туризма. Земли пригородных и зеленых зон состоят из земель за пределами городской черты, служащих местом размещения сооружений, связанных с благоустройством и нормальным функционированием городского хозяйства, а также земли, занятые лесами, лесопарками и другими зелеными насаждениями.

Специфика данной категории земель состоит в том, что вокруг многих из них устанавливаются охранные и санитарные зоны, которые определяются в Земельном кодексе как зоны, создаваемые вокруг земель заповедников, зон населенных пунктов, земель оздоровительного назначения,

гидротехнических и водозаборных сооружений. В настоящее время в Узбекистане разрабатывается Проект Лесного кодекса. Было бы весьма целесообразным, в Статью 1 данного кодекса, озаглавленную «Лесное законодательство», включить следующую формулировку: «Лесное законодательство представляет собой нормативно – правовые акты, устанавливающие правовые основы охраны, защиты, использования, воспроизводства и повышения продуктивности лесов, сохранения его генофонда, охраны дикорастущих сородичей культурных растений, лесных экосистем и природных комплексов лесов, базируясь на основных принципах права».

Кроме того, на наш взгляд было бы целесообразным создать при Главном управлении лесного хозяйства Минсельводхоза РУз отдел (департамента) по использованию и охране диких сородичей культурных растений (ДСКР), что позволило бы развитию рыночных отношений между государственными органами и частным сектором в сфере использования и охраны ДСКР.

1 Закон Республики Узбекистан «Об охране и использовании растительного мира». Информационно – правовая система. Законодательство Республики Узбекистан. ООО Norma Hamkor. 2008.

2. Там же.

3. Закон Республики Узбекистан «Об охране и использовании растительного мира». Информационно – правовая система. Законодательство Республики Узбекистан. ООО Norma Hamkor. 2008.

4. Данные Главного управления лесного хозяйства при Минсельводхозе Республики Узбекистан на 2008 год.

В данной статье автор рассматривает проблемы правового регулирования использования и охраны диких сородичей культурных растений в Республике Узбекистан, и предлагает пути их решения.

Б.А. Жумадилов

АУЫЛ ШАРУАШЫЛЫҒЫ МАҚСАТЫНДАҒЫ ЖЕРЛЕР НАРЫҒЫН МЕМЛЕКЕТТІК РЕТТЕУ

Қазақстан Республикасында ауыл шаруашылығы тауар өндірушілерінің қызметін жетілдіру арқылы ауылды, селоны дамыту қажеттілігі жер реформалары арқылы жүзеге асырылды. Жер реформасының басты мақсаты жер учаскелерін тиімді пайдалануды қамтамасыз ету және жер учаскелерін кәсіпкерлік мақсаттарға пайдалану мүмкіндігін кеңейту еді. Осы тұрғыда, қазақстанда жер құқық қатынастары нарық заңдылықтарына бейімделе бастады. Қазақстан Республикасының 1995 жылы қабылданған Конституциясында жер мемлекеттік меншікте, сонымен қатар, жеке меншікте болады деп көрсетіліп, алғаш рет жерге меншік құқығы бекітілген болатын[1]. Жерге меншік құқығы жер қатынастарын реттейтін арнайы жер туралы Жарлықта, жер туралы Заңда баяндалып, Жер туралы кодекстің қабылдануына негіз болды. Қазір жер кодексіне сәйкес ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлер, елдімекен жерлері, өндіріс жерлері, орман қорының жерлері жеке меншікте бола алады[2]. Жер учаскесіне меншік құқығының белгіленуі жерді азаматтық айналымға қосып, нәтижесінде жер нарығы қалыптаса бастады.

Қазақстан Республикасында ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерді жеке меншікке беру ұзақ талқылаудың нәтижесінде жүзеге асырылды. Ондағы мақсат, жерге деген заттық құқықтарды тиімді пайдалана отырып, шаруашылық жүргізуші субъектілерге жерді еркін пайдалануға, сонымен қатар, жермен азаматтық құқықтық мәмілелер жасасуға мүмкіндік беру еді. Жер учаскесі ауыл шаруашылығы тауар өндірушілерінің шаруашылыққа қажетті негізгі құралы ғана емес, сонымен қатар, басты мүлкі болып табылады. Бүгінгі күні жер айналымы экономикалық мәселелерді шешіп қана қойған жоқ, сонымен қатар, Қазақстан Республикасында жер нарығын қалыптастырды. Алайда жер нарығын мемлекеттік реттеудің нәтижелі механизмдері, тиімді әдістері әрекет ететін болса ауыл шаруашылығын дамытуға үлкен оң нәтижесін берер еді. Бұл жағдайда, сөзсіз, жер нарығын мемлекеттік реттеу бірінші кезекте тиімді және ғылыми негізделген болуы қажет. Бұл ретте ұлттық та, халықаралық та дәстүрлер ескерілуі тиіс. Бір сөзбен айтқанда, жер нарығы өркениетті болуы тиіс - ол қоғамның наразылығын тудырмауы керек және елдегі экономикалық-материалдық және әлеуметтік-психологиялық жағдайды жақсартуы тиіс. Жер нарығы басқа да жер қатынастары секілді мемлекет тарапынан реттелуі тиіс. Ол дегеніміз «жерді ұтымды және тиімді пайдалануды қамтамасыз етуге, оны қорғауға, өңдеуге және құнарлылығын арттыруға, сақтауға және адамдар үшін қолайлы қоршаған орта түзуге байланысты ұйымдастырушылық, құқықтық, экономикалық әрекеттер кешенін жүзеге асыру арқылы жерді иелену, пайдалану және билік ету құқықтарын қорғауға бағытталған шаралар жүйесін қалыптастыру қажет. Жер нарығын мемлекеттік реттеу ұйымдастырушылық-құқықтық базисті қамтамасыз етеді, жер құқығының субъектілерінің экономикалық өзара қарым-қатынастарын регламенттейді»[3].