

УДК 349.6

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. В. Гиренко

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

Поступила в редакцию 10 октября 2014 г.

Аннотация: рассмотрены содержание и особенности законодательства РФ о растительном мире. Показана несогласованность правового регулирования охраны и использования объектов растительного мира в различных отраслях законодательства РФ. Учитывая отсутствие в законодательстве РФ единого закона, направленного на регламентацию общественных отношений в области охраны и обращения с объектами растительного мира, внесено предложение по подготовке соответствующего закона.

Ключевые слова: растительный мир, Российская Федерация, правовая охрана, Красная книга, Закон «О растительном мире».

Abstract: the article examines the content and features of the legislation on the vegetation. The inconsistency of legal regulation of protection and use of vegetation in different branches of Russian legislation was shown. Given the lack of a unified Russian law aimed at regulating social relations in the field of protection and treatment of vegetation, made a proposal for adoption corresponding law.

Key words: vegetation, the Russian Federation, legal protection, the Red Book, the Law «On the vegetation».

Обращение к правотворческому опыту Российской Федерации в области охраны и использования объектов растительного мира представляется актуальным ввиду необходимости системных обновлений украинского законодательства в указанной сфере. Продуктивность комплексного анализа российского законодательства о растительном мире обусловлена рядом общих с украинскими экологических проблем, в числе которых деградация объектов растительного мира, наличие территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению. Кроме того, специфическими для обеих стран являются проблемы в сфере управления охраной растительного мира – разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, разработка эффективного экономического механизма, регламентирующего получение платы за пользование объектами растительного мира, участие общественности в принятии экологически значимых решений.

Изучению вопросов правового регулирования охраны и использования объектов растительного мира по российскому законодательству посвящены работы таких видных ученых, как С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, А. К. Голиченков, Р. К. Гусев, Л. А. Заславская, А. Б. Искоян, О. С. Колбасов, О. И. Крассов, Г. Н. Полянская, Н. А. Сыродоев, Г. В. Чубуков,

Ю. И. Шуплецова, А. Н. Щеколодкин и др. При этом авторы затрагивали проблемы охраны и использования объектов растительного мира только в связи с освещением вопросов лесного или земельного права.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует закон об охране растительного мира. Причем, как отмечала Л. А. Заславская, в советский период велась подготовка закона «Об использовании и охране нелесной растительности»¹. В проекте данного закона предусматривалось закрепление правового режима охраны и использования дикорастущих растений: а) используемых для пищевых целей; б) лекарственных растений; в) используемых для нужд животноводства (кормовых растений); г) добываемых в водоемах и на континентальном шельфе. В дополнение к этому предлагалось включить в закон статьи о защите растений от вредителей, болезней, сорной растительности, а также о карантине растений. На базе советских разработок 29 мая 1995 г. Правительством РФ был подготовлен проект законодательного акта, который был передан для подготовки заключения комитетам Государственной Думы и субъектам РФ. По проекту данного закона поступило 110 заключений, 45 из которых носили одобрительный характер.

Учитывая важность разработок по подготовке проекта закона РФ «О растительном мире», представляется важным рассмотреть основные замечания относительно текста указанного документа. Так, первое замечание касалось наличия в проекте положений, которые дублировали нормы Лесного, Земельного кодексов и других федеральных законов, регламентировавших вопросы защиты растений. Второе замечание состояло в указании на нечеткую регламентацию вопросов правового режима собственности на объекты растительного мира. Авторы проекта не учли то обстоятельство, что данный режим является единым для объектов растительного мира и земельного участка, на котором они расположены, поэтому охрана и использование растительного мира неотъемлемы от охраны и использования земли. Следующее замечание к проекту закона касалось нечеткого разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами РФ, органами местного самоуправления в сфере управления охраной и использования объектов растительного мира. Четвертым пунктом следовало указание на отсутствие закрепления в законе обязательности проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на среду произрастания растений проектируемых объектов промышленности, сельского хозяйства, городской инфраструктуры. Таким образом, ввиду наличия целого ряда существенных недоработок в проекте, а также бюрократических проволочек принятие Закона РФ «О растительном мире» было отложено на неопределенное время. Однако впоследствии в ряде субъектов РФ, например Республике Башкортостан, были приняты соответствующие законодательные акты².

¹ См.: Заславская Л. А. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира // Сов. государство и право. 1986. № 5. С. 84–90.

² О растительном мире : закон Республики Башкортостан от 10 марта 2000 г. № 53-з. URL: <http://base.garant.ru/17702178> (дата обращения: 29.09.2014).

Одним из наиболее эффективных способов правовой охраны редких и исчезающих видов растений является ведение Красной книги. В Российской Федерации накоплен значительный опыт использования данной формы охраны объектов растительного мира, так как еще 9 сентября 1982 г. Советом министров РСФСР утверждено постановление «О Красной книге РСФСР». В дальнейшем было принято постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 158 «О Красной книге Российской Федерации»³. Так, согласно п. 1 ведение данного документа возлагается на Министерство природных ресурсов и экологии (далее – Минприроды) РФ на основе систематизации постоянно обновляемых данных. Это ведомство принимает решение о занесении или исключении из Красной книги объектов растительного мира, а также определяет порядок их охраны. В тексте нормативно-правового акта сохранилась советская норма о переиздании Красной книги не реже одного раза в 10 лет. По структуре Красная книга РФ состоит из томов, содержащих данные о видах растительного мира, местах произрастания, категории статуса редкости. Основанием для занесения в Красную книгу РФ растений служат сведения об опасном сокращении их численности, неблагоприятных изменениях условий их существования или другие данные, свидетельствующие о необходимости принятия особых мер. На всех природопользователей независимо от формы собственности закон возлагает обязанность принимать меры по сохранению и восстановлению видов растений и грибов, занесенных в Красную книгу. В свою очередь, на Минприроды РФ возлагается обязанность по установлению норм и правил по охране, восстановлению и использованию этих видов. Органы Минприроды имеют также право создавать особо охраняемые природные территории с определенным режимом охраны мест обитания и редких видов растений и грибов.

С целью оценки размера вреда, нанесенного объектам растительного мира, Минприроды РФ издало приказ от 1 августа 2011 г. № 658 «Об утверждении такс для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования». Согласно п. 1 на территории Российской Федерации вводятся таксы для исчисления размеров вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу РФ. К числу видов экологических нарушений относятся: уничтожение, сбор, добывание, уничтожение мест произрастания и другие действия, влекущие прекращение роста отдельных видов растительности. Размер вреда, который повлекли правонарушения на особо охраняемых природных территориях, исчисляемый по данным таксам, увеличивался в 3 раза. При приобретении, продаже или пересылке объектов растительного мира, включенных в Красную книгу, размеры такс увеличиваются в 1,5 раза, как и в случае применения приспособле-

³ О Красной книге Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 158. URL: <http://biodat.ru/db/rb/law.htm> (дата обращения: 29.09.2014).

ний, механизмов, самоходных, мототранспортных средств. Нормативно-правовой акт содержит также таблицы для расчета такс в зависимости от видов экологических нарушений, числа объектов растительного мира, массы или площади участка их произрастания. Так, за уничтожение мест произрастания одного гектара трав, цветов или других растений размер таксы составляет 450 тыс. руб.

Вопросы, связанные с охраной растительного мира, фрагментарно нашли отражение в Земельном, Водном, Лесном кодексах РФ, Федеральном законе «Об особо охраняемых территориях». Рассмотрим положения каждого из этих законодательных актов с целью определения особенностей правового регулирования охраны растительного мира. Так, п. 2 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) обязывает собственников земельных участков, землепользователей, арендаторов проводить мероприятия по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания сорными растениями, от вредных организмов. В свою очередь, ст. 42 возлагает на собственников, пользователей земельных участков обязанности осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, других природных объектов, включая противопожарные мероприятия.

Действующее российское законодательство предоставляет право органам государственной власти РФ, субъектам РФ в рамках их полномочий устанавливать ограничения прав на землю с целью обеспечения особых условий охраны окружающей среды, объектов растительного мира, естественной среды обитания. С точки зрения сохранения среды обитания растений важное значение имеет ст. 100, в которой редким ландшафтам, сообществам растительности может предоставляться статус особо ценных земель, означающий более жесткие рамки охраны земель.

Другим кодифицированным актом, затрагивающим вопросы охраны растительного мира, является Водный кодекс РФ 2006 г. Согласно ст. 42 при проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране объектов животного и растительного мира. Одной из важнейших сред обитания растительных сообществ являются водно-болотные угодья, охрана которых при проведении работ, связанных с водными объектами на территории Российской Федерации, регламентируется ст. 61 Водного кодекса. Как указывается в ст. 65, при создании водоохраных зон и прибрежных защитных полос должны проводиться мероприятия по ограничению в них хозяйственной или иной деятельности с целью сохранения объектов растительного мира и окружающей природной среды. В пределах таких зон запрещается распашка земель, размещение отвалов размываемых грунтов, выпас сельскохозяйственных животных⁴.

Становление законодательства о растительном мире на протяжении длительного исторического периода происходило в рамках лесного законодательства. Сохранение этой тенденции хорошо прослеживается на

⁴ Водный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/waternew/#info> (дата обращения: 01.10.2014).

примере ряда положений, связанных с растительным миром, имеющих в Лесном кодексе РФ 2006 г. Так, согласно п. 3 ст. 11 гражданам запрещается осуществлять заготовку, сбор грибов, дикорастущих растений, занесенных в Красную книгу РФ и субъектов РФ. Данная статья предусматривает возможность ограничения пребывания граждан в лесах в случаях повышенной пожарной опасности, а также с целью обеспечения санитарных норм в пределах лесных массивов. Вопросы охраны и защиты лесов, а также имеющейся в них растительности регламентируются ст. 51, согласно которой пользователи обязуются проводить мероприятия по их охране от пожаров, загрязнения, иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов. Одной из серьезных проблем, связанных с охраной лесной растительности, является оценка лесопатологического состояния лесных объектов. Согласно ст. 56 проводится государственный лесопатологический мониторинг с целью сбора, анализа данных об очагах вредных организмов и участках, затронутых болезнями. В свою очередь, ст. 59 запрещает осуществление деятельности, негативное воздействие которой может привести к сокращению численности растений или ухудшению среды их обитания. В течение достаточно длительного исторического периода в Российской Федерации накоплен опыт борьбы с лесными пожарами. Положения, связанные с проведением противопожарных мероприятий, нашли отражения в Федеральном законе РФ 1995 г. «О животном мире», ст. 28 которого запрещает проводить выжигание растительности, хранить и применять ядохимикаты, удобрения, другие опасные вещества без осуществления мер по предотвращению ухудшения среды их обитания.

Одной из попыток систематизации законодательства, направленного на охрану растительного мира, явилось принятие в 2002 г. Федерального закона «Об охране окружающей среды». Так, в ст. 4 регламентируется первоочередная охрана естественных экологических систем, природных ландшафтов, не подвергшихся антропогенному воздействию. Согласно п. 3 ст. 4 особой охране подлежат объекты, включенные в Списки всемирного культурного и природного наследия, государственные природные заказники, памятники природы, национальные природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы естественной среды обитания⁵.

Объекты растительного мира обладают высокой чувствительностью к различного рода антропогенному воздействию. С целью сохранения их жизнеспособности ст. 21 закона устанавливает нормативы качества окружающей среды, которые связаны с нормами предельно допустимых концентраций, позволяющими сохранить жизнеспособность растений.

Как указано в ст. 60, в целях охраны, учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и других организмов учреждаются Красные книги РФ и субъектов РФ. Растения, другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в Красную книгу, повсеместно подлежат

⁵ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160139 (дата обращения: 01.10.2014).

изъятию из хозяйственного использования. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и других организмов их генетический фонд подлежит сохранению в низкотемпературных генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений и других организмов, а также ухудшающая среду их обитания.

Согласно ст. 61 федеральный закон регламентирует охрану зеленого фонда, городских и сельских поселений путем проведения мероприятий, обеспечивающих их сохранение, и создания благоприятной окружающей среды. Так, на территориях, находящихся в составе населенных пунктов, запрещается любая хозяйственная или иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на объекты растительного мира и осуществление ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения.

Зеленые насаждения являются важнейшей частью городского ландшафта, выполняя экологические функции по снижению уровня вредных выбросов и улучшения состояния окружающей среды. Как правило, при расширении площадей городов под юрисдикцию органов местного самоуправления передавались значительные площади лесных массивов. Исходя из этого, Градостроительный кодекс РФ 2004 г. согласно ст. 21 обязывает согласовывать проект схемы территориального планирования и застройки с уполномоченным Правительством РФ, федеральным органом исполнительной власти в следующих случаях. Во-первых, при включении в границы населенных пунктов земель лесного фонда; во-вторых, при наличии охраняемых природных объектов; в-третьих, при проектировании объектов, которые могут оказать негативное воздействие на природные объекты. Статья 35 указывает на необходимость создания рекреационных зон, в состав которых могут включаться территории, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами.

Учитывая отсутствие в Российской Федерации закона об охране растительного мира, особое значение для правового регулирования отношений, связанных с ними, приобретает Федеральный закон от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях». Согласно ст. 2 в пределах России выделяются семь категорий и видов особо охраняемых природных территорий, ключевым элементом которых являются объекты растительного мира. Это государственные природные заповедники, национальные, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты. В целях их защиты от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающие к ним участки земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с отдельно регулируемым режимом хозяйственной деятельности. Согласно ст. 6 из хозяйственного пользования на территории государственных природных заповедников изымаются объекты растительного мира, его генетического фонда и образцы естественной природной среды. Аналогичным образом на территории национальных парков охраняются объекты растительного

мира (ст. 12), а также запрещается любая деятельность, способная нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного мира (ст. 15). Как указывается в ст. 18, на территории природных парков охране со стороны государства подлежат объекты, имеющие значительную экологическую, эстетическую ценность, и природные ландшафты. При этом на их территории могут устанавливаться различные регионы правовой охраны (ст. 21) в зависимости от экологической ценности природных объектов. С целью сохранения биоразнообразия и обогащения растительности ст. 28 регламентирует правовую охрану дендрологических парков и ботанических садов. На их территории запрещается любая деятельность, влекущая нарушение сохранности флористических объектов (ст. 29), а режим их охраны устанавливается путем принятия соответствующего положения, утвержденного органами исполнительной власти. Вопросы, связанные с ответственностью за нарушение режима особо охраняемых территорий регламентируются в соответствии со ст. 36 рассматриваемого закона.

Итак, специфика российского законодательства о растительном мире состоит в отсутствие единого федерального законодательного акта в данной сфере. При этом законы, посвященные вопросам охраны объектов растительного мира, приняты на уровне некоторых субъектов РФ (например, Закон «О растительном мире» Республики Башкортостан от 10 марта 2000 г.). Такая особенность свидетельствует о наличии нескольких тенденций. С одной стороны, это стремление законодателя к единству правового регулирования экологических правоотношений, при котором вопросы охраны объектов растительного мира регламентируются нормами лесного, земельного, водного, законодательства об охране животного мира и др. С другой стороны, нормы флористического законодательства как самостоятельной отрасли не систематизированы на федеральном уровне.

Таким образом, рекомендуется подготовить проект федерального закона «О растительном мире», который регулировал бы комплекс отношений, возникающих в связи с охраной, использованием и воспроизводством растительного мира. В содержание закона должны войти нормы, регламентирующие: право собственности на объекты растительного мира, права и обязанности пользователей, вопросы государственного регулирования и управления, охраны, озеленения и воспроизводства, государственного учета, мониторинга объектов растительного мира, а также вопросы экономического стимулирования и ответственности субъектов правоотношений в области обращения с объектами растительного мира.

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

Гиренко И. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения

*E-mail: kxenon7@mail.ru
Тел.: +380982382063*

Ukrainian National University of Biological Resources and Environmental Management

Girenko I. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the International and Comparative Law Department

*E-mail: kxenon7@mail.ru
Тел.: +380982382063*