

М. В. Пчельников*

Проблемы правового статуса ботанических садов в Российской Федерации как особо охраняемых природных территорий

Конституция Российской Федерации (ст. 72) выделяет особо охраняемые природные территории как самостоятельный объект правового регулирования, что придает им немаловажное самостоятельное значение. Ботанические сады как особо охраняемые природные территории являются одним из элементов сохранения природы, благоприятной среды обитания, биологического разнообразия.

На протяжении истории, по мере изменения социальных приоритетов менялись функции и правовой статус ботанических садов. В течение длительного времени основным направлением в деятельности отечественных ботанических садов была интродукция и акклиматизация растений, т. е. ввод в культуру новых видов растительных организмов, хотя и природоохранная составляющая в деятельности ботанических садов в советской период находила свое правовое регулирование.

Впервые Декретом СНК РСФСР от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков»², а позднее Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 5 октября 1925 г. «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение» устанавливалось, что отдельные природные участки могут быть объявлены неприкосновенными памятниками природы, если они имеют научную и культурно-историческую ценность. Однако конкретизация правового регулирования деятельности ботанических садов нашла свое отражение лишь в конце прошлого столетия.

Необходимо отметить Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»³, в котором была признана целесообразность разработки типовых положений о ботанических садах. Во исполнение данного постановления в 1981 г. Государственным плановым комитетом СССР и Государственным комитетом СССР по науке и технике было утверждено «Типовое положение о ботанических садах и дендрологических парках»⁴, в котором устанавливались правовые основы деятельности ботанических садов и правовой режим их охраны.

При этом следует уточнить, что хотя ботанические сады и находились в перечне таких объектов охраны природы, как государственные заповедники, памятники природы, заказники и природные национальные парки, тем не менее целью

* Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Ростовского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук.

² См.: Об охране памятников природы, садов и парков : декрет СНК РСФСР от 16 сентября 1921 г. // Известия ВЦИК. 1921. 11 окт.

³ См.: О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов : постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. // Правда. 1978. 6 янв.

⁴ Об утверждении Типовых положений о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках : постановление Госплана СССР № 77, ГКНТ СССР № 106 от 27 апреля 1981 г. (в ред. Приказа Минкультуры РФ от 16 июля 1993 г. № 473) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1982. № 12.

образования ботанических садов определялось сохранение, изучение и обогащение в искусственных условиях различных растительных ресурсов для их наиболее эффективного научного, культурного и хозяйственного использования.

В настоящее время деятельность российских ботанических садов регулируется немногими нормативными актами: как советского периода, так и современного российского. Неопределенность правовых норм и расплывчатость формулировок создают известную проблему правового статуса ботанических садов в современных реалиях российского права.

В практической деятельности каждого ботанического сада всегда возникает вопрос о его правовом статусе.

Для того чтобы в нем разобраться, прежде всего выясним — является ли ботанический сад особо охраняемой природной территорией. Ответ, казалось бы, очевиден: ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»¹ в числе категорий и видов особо охраняемых природных территорий прямо указывает: дендрологические парки и ботанические сады, уточняя при этом, что территории ботанических садов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Необходимо также обратить внимание на п. 3 ст. 28 указанного Закона, в котором говорится, что ботанические сады образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или представительных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны конкретного ботанического сада в соответствии с п. 3 ст. 29 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об образовании этих учреждений.

Таким образом, ботанический сад в соответствии с действующим российским законодательством может признаваться особо охраняемой территорией только при одновременном наличии двух условий: — ботанический сад должен быть образован решением органов государственной власти; — положение о правовом режиме ботанического сада должно быть утверждено органами исполнительной власти, принявшими решения о его образовании.

Представляется очевидным, что функционирование российских ботанических садов не может (за редким исключением) соответствовать вышеуказанным требованиям данного Федерального закона.

Несмотря на то, что Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» посвящает ботаническим садам целый раздел, ключевые вопросы создания, организации и охраны ботанических садов должным образом не урегулированы, что приводит к противоречиям и произвольным толкованиям отдельных положений законодательства в зависимости от мнения различных субъектов.

Так, например, по мнению Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ботанические сады, образованные до принятия Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», который обратной силы не имеет, по факту своего существования уже являются особо охраняемыми

¹ См.: Об особо охраняемых природных территориях : федеральный закон РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024.

природными территориями и могут быть федерального и регионального значения¹. Противоположную позицию занимают органы Прокуратуры Российской Федерации, которые не признают ряд ботанических садов особо охраняемыми природными территориями, поскольку они созданы Российской академией наук, Российской академией сельскохозяйственных наук, не являющимися органами исполнительной власти². Ряд ученых, например, О. Л. Дубовик и соавторы³ в поста-тейном комментарии к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» отмечают, что Главный ботанический сад им. Н. В. Цицина Российской академии наук, входящий в состав Отделения биологических наук РАН, является ботаническим садом федерального значения, а Сахалинский ботанический сад, образованный распоряжением Президиума Дальневосточного отделения РАН – регионального значения, что явно противоречит Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях».

Необходимо учитывать, что большая часть ботанических садов является структурными подразделениями образовательных учреждений и находится в ведении Министерства образования и науки. Кроме этого есть ведомственные ботсады других органов власти (Минсельхоза и пр.). В настоящее время органами исполнительной власти, принявшими решения об их образовании, не утверждены положения о правовом режиме ботанических садов, что существенно затрудняет выработку единой государственной политики в отношении ботанических садов разной подведомственности.

Непосредственно с юридико-правовым статусом ботанических садов связан режим охраны территории, на которых они расположены. Только в том случае, если ботанический сад является особо охраняемой территорией (при наличии двух вышеуказанных условий), на его территории запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Для ботанических садов, не являющихся особо охраняемыми природными территориями, проблема сохранения целостности территорий и растительных коллекций представляется наиболее актуальной.

Одной из основных задач ботанических садов является сохранение биологического разнообразия, создание и сохранение генетического фонда растений, в том числе редких и исчезающих видов, а также изучение и разработка методики охраны и рационального использования растительных ресурсов. В отличие от остальных категорий и видов особо охраняемых природных территорий (заповедников, заказников, природных и национальных парков, памятников природы и др.), задачей которых является сохранение природы в естественном состоянии, ботаническими садами решаются вопросы экологического просвещения, создания флористических экспозиций, а также интродукции и селекции растений, обогащение ассортимента технических, пищевых, лекарственных и декоративных растений, используемых в лесном хозяйстве, озеленении, медицине, пищевой промышленности и других отраслях.

¹ См.: Письмо Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25 декабря 2011 г. № 12–50/3146-ОГ. Документ опубликован не был. URL: http://rui-gra/index.php?option=com_content&view=article&id=193&Itemid=205 (дата обращения: 10.04.2012).

² Структура федеральных органов исполнительной власти : утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2290).

³ См.: Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Рассмотрению вопросов и проблем правового статуса ботанических садов в Российской Федерации были посвящены парламентские слушания «О проблемах правового регулирования, организации, охраны и использования дендрологических парков и ботанических садов на территории Российской Федерации», проведенные Комитетом по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации 12 ноября 2010 г.¹ В качестве основных рекомендаций данных парламентских слушаний их участники указали, что наряду с территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации и лечебно-оздоровительными местностями и курортами, ботаническим садам и дендрологическим паркам требуется отдельное правовое регулирование.

Хотя в настоящее время в сфере правового регулирования особо охраняемых природных территорий органами государственной власти делается немало, следует отметить, что принятая Распоряжением Правительства РФ «Концепция развития особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года»² вообще не содержит упоминания о мерах, связанных с упорядочиванием деятельности ботанических садов.

Для дальнейшего сохранения и развития ботанических садов на территории Российской Федерации полагаем, что всем органам государственной власти (как федеральным, так и региональным) необходимо принять неотложные меры по обеспечению единой государственной политики в отношении ботанических садов, в том числе путем принятия отдельного правового акта, устанавливающего единый статус ботанических садов вне зависимости от их ведомственной подчиненности и даты создания.

¹ См.: Письмо Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва от 24 ноября 2011 г. № 3.12–26/978. Документ опубликован не был. URL: http://rui-gra/index.php?option=com_content&view=article&id=192&Itemid=204 (дата обращения: 10.04.2012).

² См.: Об утверждении Концепции развития особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года и плана мероприятий по реализации Концепции развития особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2011 г. URL: <http://правительство.рф/documents/> (дата обращения: 10.04.2012).