

Становление и развитие правовых мер охраны редких видов растений

И.С. Алпатов, соискатель, Оренбургский ГПУ

Уже в конце XIX в. для специалистов стала очевидной проблема сохранения редких и исчезающих представителей флоры. Однако только с середины XX в. призывы к принятию необходимых мер по их охране приняли глобальный характер. При этом главной задачей, необходимым условием и начальным этапом охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений были признаны их инвентаризация и учёт как в мировом масштабе, так и в отдельных странах и регионах.

Первые попытки составить сначала региональные, а затем мировые сводки редких и исчезающих видов растений были предприняты ещё 70–75 лет назад. Однако сведения были или слишком лаконичны и содержали лишь перечень редких видов, или, напротив, очень громоздки, содержали все имеющиеся данные по биологии и излагали историческую картину сокращения их ареалов. В 1948 г. работу по охране живой природы государственных, научных и общественных организаций различных стран мира объединил и возглавил Международный союз охраны природы (МСОП) и природных ресурсов. В числе первых его решений в 1949 г. было создание постоянной Комиссии по выживанию видов, которую в русскоязычной литературе принято называть Комиссией по редким видам [1]. Основной своей целью комиссия поставила создание мирового аннотированного списка (кадастра) растений, которым по тем или иным причинам грозит исчезновение.

Красная книга Международного союза охраны природы мыслилась как способ учёта видов растений, оказавшихся под угрозой исчезновения. Цель — привлечь внимание международного сообщества к принятию срочных мер для их охраны. Постепенно Красной книге стал придаваться и важный политический смысл. Несмотря на всё это, международная Красная книга МСОП не является средством прямого юридического воздействия, поскольку сама по себе не порождает юридических прав и обязанностей государств, организаций и лиц.

В Советском Союзе процесс создания Красной книги начался в 70-х гг. XX в. Постановлением коллегии Министерства сельского хозяйства СССР от 12 марта 1974 г. была учреждена Красная книга редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений СССР. Для этого сотрудники Центральной лаборатории охраны природы Министерства сельского хозяйства СССР, являвшегося членом МСОП, на основе собранных научных данных провели необходимые подготовительные работы.

Положением о Красной книге предусматривалось, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений СССР подлежат занесению в Красную книгу СССР. Были установлены процедуры и основания включения видов в Красную книгу СССР и исключения из неё. Регламентировались структура, содержание, порядок внесения записей, хранения и распространения союзной Красной книги [2, 3].

Таким образом, Красной книге СССР в данном нормативном акте официально придавалось значение основного государственного инструмента инвентаризации и учёта видов, которым угрожает исчезновение. Красная книга научно обосновывала программы практических мероприятий по спасению видов, а также средства пропаганды и воспитания разумного и бережного отношения к растениям.

На законодательном уровне впервые было закреплено, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений подлежат включению не только в Красную книгу СССР, но и Красные книги союзных республик, в которых ещё до принятия закона велась активная работа по их выявлению и охране. Внесение биологических видов в Красную книгу СССР или Красные книги союзных республик влекло за собой конкретные юридические последствия, повышающие возможности их сохранения и воспроизводства. Одновременно с этим был установлен особый правовой статус видов растений, внесённых в Красные книги.

В 1986 г. Министерство сельского хозяйства СССР было упразднено и его функции перешли Госагропрому СССР. 12 мая 1987 г. Госагропром утвердил новое Положение о Красной книге СССР за № 380. Данный нормативно-правовой акт, органично вобрав в себя все ранее установленные требования, предусматривал и ряд других, в дальнейшем в значительной степени воспринятых законодательством, регламентирующим ведение Красной книги Российской Федерации и Красных книг субъектов Федерации [4].

В новом положении перечислялись цели, в которых ведутся Красная книга СССР и Красные книги союзных республик. На основе уже имевшегося опыта издания Красных книг были утверждены структура Красной книги СССР и состав её приложений. Предполагалось, что для сбора научной информации о распространении, численности и состоянии видов флоры, занесённых в Красную книгу СССР, подготовки и обоснования предложений по их сохранению из числа научно-исследовательских и иных учреждений и организаций должны назначаться учреждения-кураторы, призванные возглавить данные иссле-

дования по конкретным, закреплённым за ними объектам растительного мира. На Госагропром СССР возлагалась обязанность по составлению и распространению перечней редких и исчезающих видов растений, занесённых в Красную книгу СССР и исключённых из неё, с целью повышения эффективности охраны видов растений и оперативного планирования мероприятий по их сохранению и воспроизводству. Планировалось объединить усилия государственных органов и научных коллективов в руководстве и координации деятельности по ведению Красной книги СССР. Были уточнены полномочия Межведомственной комиссии по Красной книге СССР.

Красной книге СССР изначально придавалось значение средства экологического воспитания и пропаганды, государственного кадастра редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений, а также научной базы для их сохранения и воспроизводства. Чтобы усилить каждый из этих спектров Красной книги СССР в положении устанавливались следующие нормы. На предприятия, учреждения и организации возлагалась обязанность представлять органам, осуществляющим государственный учёт растений и их использование и ведущим государственный кадастр соответствующих природных ресурсов, имеющиеся у них сведения о состоянии и использовании, распространении, численности растений, относящихся к видам, занесённым в Красную книгу СССР [5].

Мероприятия по созданию Красной книги РСФСР осуществлялись непосредственно Центральной научно-исследовательской лабораторией охотничьего хозяйства и заповедников Главохоты РСФСР. Была принята ориентация на коллективную работу. Привлекались ведущие учреждения и учёные Москвы, Ленинграда и других научных центров. Менее чем за год авторскому коллективу удалось создать и выпустить в срок в виде красочно оформленного энциклопедического справочного пособия том «Растения» Красной книги РСФСР. Подготовка Красной книги РСФСР была своеобразной ревизией всего растительного мира России с целью выявить те виды, которые нуждаются в особой охране. Всего в Красную книгу РСФСР в 1988 году было внесено 533 вида и подвида редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, отнесённых к пяти категориям статуса, аналогичным принятым в третьем издании Красной книги МСОП, а позже заимствованным во втором издании Красной книги СССР.

Нужно отметить, что Красная книга РСФСР выделялась своими высокими качествами как по общей структуре, так и по содержанию в ряду республиканских Красных книг СССР. В подавляющем большинстве республиканские Красные книги с небольшими дополнениями копировали союзные аналоги Красной книги СССР. Список редких видов, занесённых в Красную книгу РСФСР, вы-

годно отличался гораздо большей независимостью и широтой. Однако Красная книга РСФСР вышла в свет без утверждённого положения о ней, как и в случае со вторым изданием Красной книги СССР. Разработка положения предполагалась Постановлением Совета Министров РСФСР от 9 сентября 1982 г. № 500. Ряд вопросов, связанных с организацией ведения республиканской Красной книги и охраной внесённых в неё видов, оставался неясным. Постановление Совета Министров РСФСР от 28 июня 1983 г. № 322 «О Красной книге РСФСР» принятое в дополнение к предыдущему и во многом копирующее постановление Совмина СССР от 12 апреля 1983 г. № 313 «О Красной книге СССР», должно было исправить ситуацию [2, 6].

Периодичность издания Красной книги РСФСР устанавливалась не реже одного раза в 10 лет. Также устанавливалась необходимость распространения требуемого количества экземпляров Красной книги РСФСР по министерствам и ведомствам СССР и РСФСР, Советам Министров автономных республик, крайисполкомам и облисполкомам. Свои экземпляры также получали предприятия, организации и учреждения, связанные с охраной и использованием растений, относящихся к видам растений, занесённым в Красную книгу РСФСР.

В постановлении предусматривалось, что виды растений, внесённые в Красную РСФСР, подлежат особой охране. Получил развитие и такой элемент правового режима охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений, как юридическая ответственность. Юридическая ответственность наступала за нарушение требований охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и охранительных правовых предписаний. Институт юридической ответственности совершенствовался и в дальнейшем [7].

С распадом Советского Союза и становлением России как независимого государства с неизбежностью встал вопрос об учреждении Красной книги Российской Федерации и её ведения в новых исторических реалиях. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» положил начало данному процессу. Он установил учреждение Красной книги Российской Федерации, а также Красных книг республик в составе Российской Федерации в целях охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений [8].

Рассматриваемые отношения повлекли за собой обновление законодательства в виде принятия подзаконных актов. Главным из них стало Постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 158 «О Красной книге Российской Федерации». Постановлением издание и ведение Красной книги Российской Федерации возложены на специально уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды и природопользованию. Этим органом стало Министерство охраны окружающей

среды и природных ресурсов РФ. Периодичность издания Красной книги Российской Федерации осталась без изменения – не реже одного раза в 10 лет. Природоохранному ведомству в периоды между изданиями поручено осуществлять подготовку и распространение перечней объектов растительного мира, занесённых в Красную книгу Российской Федерации и исключённых из неё, которые являются составной частью Красной книги Российской Федерации. Ведение и периодическое издание Красной книги Российской Федерации, а также финансирование работ отнесено на счёт средств федерального бюджета [9].

В положении был уточнён перечень государственных органов, участвующих в ведении Красной книги Российской Федерации, указаны организации, осуществляющие научное обеспечение данной деятельности. При природоохранном ведомстве было подтверждено создание Комиссии по редким и находящимся под угрозой исчезновения животным, растениям и грибам. Комиссия уполномочена на решение вопросов, связанных с ведением Красной книги Российской Федерации, и координация взаимодействия научных организаций и федеральных органов исполнительной власти в данной сфере. Положение чётко определяло комплекс мероприятий по ведению общероссийской Красной книги [10].

С 1980-х гг. прошлого столетия ведётся отчёт деятельности по созданию и публикации региональных Красных книг. Тогда спорадически и, как правило, без надлежащего юридического оформления в РСФСР стали создаваться Красные книги областей, краёв и автономных республик. Включение видов в региональные Красные книги в условиях законодательно оформленной двухуров-

невой системы Красных книг не могло влечь тех правовых последствий, которые наступали при включении таковых в Красную книгу СССР и в Красную книгу РСФСР, что снижало практическое значение подобных начинаний.

Бессистемность ведения региональных Красных книг осуществляется в субъектах Федерации на совершенно неравнозначном правовом и организационном уровнях. Нынешнее законодательство, легализовав учреждение Красных книг субъектов Российской Федерации, всю работу по их ведению возлагает на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Андреев Л.Н., Горбунов Ю.Н. Сохранение редких и исчезающих растений *ex situ*: достижения и проблемы // Изучение и охрана разнообразия фауны, флоры и основных экосистем Евразии. М., 2000. С. 19–23.
2. Горбатовский В.В. Красные книги субъектов Российской Федерации. М., 2003. 496 с.
3. Европейская стратегия сохранения растений. Совет Европы и «Планта Европа». М.: Изд-во представительства Всемирного союза охраны природы (IUCN) для стран СНГ, 2003. 39 с.
4. Афонина Р.Н. Изучение вопросов охраны растений в процессе реализации программ спецкурсов при подготовке учителей начальных классов // Ботанические исследования в Азиатской России. Т. 3. Барнаул: Изд-во «АзБука», 2003. С. 384–385.
5. Камелин Р.В. Принципы отбора редких видов растений для Красной книги // Растительный мир охраняемых территорий. Рига: Зинатне, 1978. С. 60–67.
6. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990.
7. Красная книга СССР. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных и растений. Т. 2. М.: Лесн. промышленность, 1984. 478 с.
8. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
9. Флинт В.Е. Стратегия сохранения редких видов в России: теория и практика. М., 2000.
10. Проблемы региональной Красной книги: межведомств. сб. науч. тр. Пермь, 1997.