

Теоретические аспекты природоресурсного права

Классификация растительного мира как основа формирования флористического права

Аннотация. Статья посвящена обоснованию необходимости дополнения природоресурсного права флористическим правом, поскольку, по мнению автора, не весь растительный мир получил надлежащее правовое обеспечение. За основу определения всего спектра растительного мира предложено использовать его классификацию по двум признакам: территориально-целевому признаку земель, на котором произрастают растения, и признаку полезности/вредности самих растений для окружающей среды и человека. Правовой режим последних «наслаивается» на первую классификацию. Первая классификация позволяет рассматривать флористическое право в предельно широком и узком спектре. В широком спектре, включающем практически все виды растительного мира, данные отношения рассматриваются в различных отраслях права. В узком спектре, подразумевающем только озелененные городские территории, находящиеся на территории населенных пунктов, указанные отношения в настоящее время регулируются региональным законодательством. Это не исключает определение иных расширенных областей растительного мира, что, в частности, имеет место в Республике Крым. На основе анализа законодательства России, и прежде всего регионального законодательства, и законов о растительном мире соседних государств Содружества Независимых Государств автор приходит к выводу о необходимости издания федерального закона «О растительном мире России» и закрепления в нем элементов как широкого, так и узкого понимания сферы охвата объектов растительного мира флористического права: принципов и задач флористического права (в широком понимании), а также компетенции регионов, а соответственно, сферы охвата флористического права в узкой (расширенной) трактовке. **Ключевые слова:** флористическое право, природоресурсное право, растительный мир, классификация по территориально-целевому признаку земель, на которых произрастают растения, классификация по признаку полезности/вредности растений для окружающей среды и человека, широкое понимание флористического права, узкое понимание флористического права, законодательство о растительном мире.



Вячеслав Сергеевич ЕЛИСЕЕВ,

профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры общегосударственных и гражданско-правовых дисциплин Государственного социально-гуманитарного университета, доктор юридических наук, доцент
v.s.eliseev@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.055-063

© Елисеев В. С., 2023

VYACHESLAV S. ELISEEV,

*Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the State Social and
Humanitarian University,
Dr. Sci. (Law), Associate professor
v.s.eliseev@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

Classification of the Plant World as a Basis for the Formation of Floristic Law

Abstract. *The article is devoted to the substantiation of the addition of natural resource law with the “Floral Law” branch. According to the author, not all flora has received proper legal foundation. As a basis for the definition of the plant world, it is proposed to use its classification according to two criteria: first, the territorial-target attribute of the lands on which plants grow; secondly, the sign of the usefulness-harmfulness of the plants themselves for the environment and humans. The legal of the last classification is superimposed on the first classification. The first classification allows us to consider floristic law in the widest possible way, including almost all types of flora. These relations are considered by various branches of law. In a narrow view, floristic law includes only landscaped urban areas located on the territory of settlements. These relations are currently regulated by regional legislation. This does not exclude the formation of an expanded understanding of floristic law, which, in particular, takes place in the Republic of Crimea. Basing on the analysis of the Russian legislation and laws on the flora of neighboring CIS states, the author comes to the conclusion that it is necessary to create the Federal Law “On the Flora of Russia” for setting the elements of both broad and narrow understanding of the scope of flora objects belonging to the floristic law: principles and tasks of floristic law (In the broadest sense), as well as establishing the competence of the regions, the scope of floristic law in a narrow (or extended) interpretation.*

Keywords: *floristic law, natural resource law, flora, classification according to the territorial-target basis of the lands on which plants grow, classification according to the usefulness-harmfulness of plants for the environment and humans, a broad understanding of floristic law, a narrow understanding of floristic law, legislation on the flora.*

Анализируя российские учебники по экологическому (природоресурсному) праву¹ и смежным дисциплинам², невольно обращаешь внимание на наличие отраслевого пробела правового регулирования целого пласта отношений, касающегося растительного мира, имеющего традиционное наименование «флора».

Определенные аспекты данной области отношений нашли свое отражение в работах ряда ученых и практиков, таких как А. К. Соколова³, М. И. Байтин⁴, С. П. Погребняк⁵, И. В. Гиренко⁶ и др.

При этом нельзя сказать, что данные отношения не регулируются совсем. Традиционно составной частью природоресурсного и экологического права выступает лесное право, которое охватывает лесные и нелесные ресурсы; в определенной степени проблемы лугов и пастбищ регулируются аграрным правом. Указанное говорит о том, что флористическое право может иметь как минимум: широкую трактовку, охватывающую всю флору, и более узкие области растительного мира (в качестве растительности рассматриваются деревья, кусты и травы).

Прежде всего остановимся на **предельно широком (комплексном) понимании объектов растительного мира** (соответственно, флористического права) по территориально-целевому признаку земель их нахождения. Это позволяет выделить следующие виды растительности:

- во-первых, древесно-кустарниковую растительность, произрастающую в лесах, в том числе на землях лесного фонда, на землях особо охраняемых природных территорий (в своей основе это леса с усиленным режимом охраны — заповедники, национальные и природные парки, государственные природные заказники), а также на землях запаса (также преимущественно леса). Основной признак указанных объектов растительности — произрастание их в естественных условиях;
- во-вторых, объекты растительного мира на особо охраняемых природных территориях, на которых выращиваются искусственные растительные коллекции (дендрологические парки и ботанические сады);
- в-третьих, объекты растительного мира на сельскохозяйственных землях, на которых выращиваются культурные (сельскохозяйственные) растения (пашни, сады и виноградники);

¹ См., например: *Волков А. М.* Экологическое право. Вопросы — ответы : учебное пособие. М. : Проспект, 2019 ; *Липски С. А., Нижник Л. С.* Экологическое право : учебное пособие. М. : КноРус, 2022.

² Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / отв. ред. О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева. М. : Проспект, 2020.

³ *Соколова А. К.* Флористичне право України : проблеми формування та розвитку : монографія. Харків : Право, 2009.

⁴ *Байтин М. И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Известия вузов. Правоведение. 2000. № 3. С. 4—16.

⁵ *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008.

⁶ *Гиренко І. В.* Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма : монографія / за заг. ред. В. І. Семчика. Київ : НУБіП України, 2014.



- в-четвертых, объекты растительного мира на сельскохозяйственных землях, на которых растения произрастают в естественных условиях (пастбища, сенокосы и залежи);
- в-пятых, объекты растительного мира в питомниках, в которых выращивается посадочный материал;
- в-шестых, объекты растительного мира, произрастающие в границах земельных участков, предоставленных для коллективного садоводства и огородничества;
- в-седьмых, объекты растительного мира на землях для индивидуального жилищного строительства;
- в-восьмых, объекты растительного мира на озелененных территориях населенных пунктов — территориях, на которых проведено озеленение и (или) произрастают объекты растительного мира, выполняющие санитарно-гигиенические, рекреационные, инженерно-технические, культурные, эстетические или иные несельскохозяйственные функции; в эту же группу следует добавить растения, произрастающие в пригородных зонах.

Первая категория растительного мира подпадает под правовой режим, устанавливаемый **Лесным кодексом РФ**⁷, нарушение данных правовых режимов лесных растений влечет как административную (например, ст. 8.25 «Нарушение правил использования лесов», ст. 8.27 «Нарушение требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению», ст. 8.28 «Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан», ст. 8.30 «Уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ» КоАП РФ⁸), так и уголовную ответственность (ст. 260 «Незаконная рубка лесных насаждений», ст. 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» УК РФ).

Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»⁹ усиливается правовой режим в отношении заповедников, национальных и природных парков, государственных природных заказников и памятников природы. Указанный нормативный акт распространяется и на вторую группу объектов растительного мира, находящихся на землях дендрологических парков и ботанических садов.

Следует отметить, что административная ответственность для особо охраняемых территорий усиливается, в частности статьей 8.39 КоАП РФ «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях», а уголовная — статьей 262 УК РФ «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов».

Объекты растительного мира на сельскохозяйственных землях, а также на землях сельскохозяйственного использования (третья категория объектов

⁷ Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278 ; 2023. № 1 (ч. I). Ст. 47.

⁸ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1 ; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5254.

⁹ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024 ; 2022. № 27. Ст. 4592.

растительного мира), на которых выращиваются **культурные** (сельскохозяйственные) **растения** (пашни, сады и виноградники), являются предметом сельскохозяйственных наук (в частности, полеводства) и, соответственно, аграрного права. Их правовой режим подпадает под действие специальных нормативных актов, закрепляющих сельскохозяйственные разработки и достижения.

Объекты растительного мира четвертой категории произрастают **в естественных условиях на сельскохозяйственных землях** (пастбища, сенокосы и залежи). Ими занимается луговое хозяйство, т.е. сельскохозяйственная наука, отвечающая за отрасль кормопроизводства, за улучшение природных кормовых угодий, а также за создание сеяных сенокосов и пастбищ, рациональным их использованием. Это включает такие сельскохозяйственные методы, как культуртехнические работы, регулирование водного режима, внесение удобрений и улучшение сенокосов и пастбищ вплоть до создания новых. Соответствующее правовое регулирование является предметом аграрного права.

Пятая категория — объекты растительного мира, находящиеся **в питомниках, в которых выращивается посадочный материал**, в том числе для сельскохозяйственных целей, для озеленения территорий и в других целях, что предполагает регулирование на основе аграрного и гражданского права.

Все указанное справедливо для шестой и седьмой категорий объектов растительного мира, расположенных на землях, предоставленных для **коллективного садоводства и огородничества**, а также на землях для **индивидуального жилищного строительства** (ИЖС).

Объекты растительного мира на землях ИЖС разделены с другими видами земель (мало-, средне- и многоэтажного строительства) по причине того, что на землях ИЖС, как правило, нормирование растительности отсутствует и определяется исключительно собственниками (иными титульными пользователями) земельных участков, что подпадает под действие Гражданского кодекса РФ, в то время как на остальных указанных землях озеленение нормируется и является предметом экологического (а значит, флористического) права.

Необходимость рассмотрения флористического права (в широком понимании) состоит в том, что на данном уровне могут быть введены правовые нормы, касающиеся всех категорий растений, как минимум на уровне принципов, задач и общих положений.

В Российской Федерации такой закон не принят, в отличие, например, от наших соседей по Содружеству Независимых Государств, где действуют, в частности, Закон Республики Беларусь «О растительном мире»¹⁰, Закон Кыргызской Республики «Об охране и использовании растительного мира»¹¹, Закон Республики Казахстан «О растительном мире»¹². В приведенных законах закреплены основные принципы и задачи правового регулирования и охраны растительного мира в целом.

¹⁰ Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 205-3 (ред. от 18.12.2018) «О растительном мире» // СПС «КонсультантПлюс Беларусь».

¹¹ Закон Кыргызской Республики от 20.06.2001 № 53 «Об охране и использовании растительного мира» // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2001. Ст. 188.

¹² Закон Республики Казахстан от 02.01.2023. № 183-VII «О растительном мире» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31768574&pos=3;-108#pos=3;-108.

В **самом узком понимании флористическое право** следует относить только к объектам растительного мира, расположенным на озелененных территориях населенных пунктов, которые на федеральном уровне также не нашли необходимого правового регулирования. В России это сфера регионального законодательства.

Не менее важное значение для формирования правового режима объектов растительного мира имеет их **классификация с позиции полезности/вредности растений**. Указанный подход позволяет выделить следующие виды растений:

- во-первых, **культурные растения** — растения, выращиваемые человеком для получения пищевых продуктов, кормов в сельском хозяйстве (сельскохозяйственные растения), лекарств (лекарственные растения), промышленного сырья (промышленные растения), в эстетических и иных целях (иные культурные растения);
- во-вторых, **дикорастущие растения**, т.е. растения, которые произрастают и распространяются без человеческого участия. Таким растениям не нужен особый уход, они приспособились к естественной среде обитания. Вместе с тем они тоже могут иметь различное назначение (пищевые, кормовые, технические лекарственные и иные дикие растения);
- в-третьих, отдельно следует отметить **дикорастущие растения, включенные в Красную книгу растений России**¹³ и красные книги субъектов Российской Федерации¹⁴, — основные документы, в которых обобщены материалы о современном состоянии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений, на основании которых проводится разработка научных и практических мер, направленных на их охрану, воспроизводство и рациональное использование.

В Красную книгу (раздел: «Растения») заносят виды дикорастущих растений, которые постоянно или временно произрастают на определенной территории и находятся под угрозой исчезновения. Виды растений, занесенных в Красную книгу, подлежат особой охране на всей отдельно взятой территории, которую охватывает конкретное издание такого документа.

Нарушение соответствующих правовых режимов в отношении редких растений влечет административную ответственность (ст. 8.35 КоАП РФ «Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений»).

В свою очередь, растения следует подразделять следующим образом:

1. **Сорные растения** (сорняки), под которыми понимаются дикорастущие растения, обитающие на сельскохозяйственных землях (пашнях, садах и виноградниках, огородах и т.п.). Как правило, их вредное воздействие связано с уменьшением урожайности культурных растений, с ухудшением качества сельскохозяйственной продукции, вплоть до полного подавления роста последних.

¹³ Приказ МПР России от 25.10.2005 № 289 «Об утверждении перечней (списков) объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2005 г.)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См., например: постановление Правительства Московской области от 15.02.2017 № 109/6 «Об утверждении Порядка ведения Красной книги Московской области»; постановление Правительства Москвы от 19.02.2013 № 79-ПП «О Красной книге города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

Сорные растения не нужно путать с «засорителями» — под последними понимаются растения одной культуры, которые оказались на поле другой культуры, что характерно при смене различных сельскохозяйственных культур на одном поле.

Перечень растений-сорняков формируется сельскохозяйственными науками¹⁵, где разрабатываются и меры сельскохозяйственной борьбы с ними. Вместе с тем ст. 10.1 КоАП РФ, устанавливающей, в частности, ответственность за нарушение правил борьбы с растениями-сорняками, предусматривается возможность такой борьбы. Однако без официального закрепленного в законодательстве перечня сорных растений применение данной нормы затруднительно.

Для отдельных видов сорняков за невыполнение требований их уничтожения на региональном уровне установлена административная ответственность. Например, п. 4 ст. 4.17 КоАП г. Москвы «Нарушение правил создания и содержания зеленых насаждений»¹⁶ устанавливает ответственность за «непроведение собственниками (правообладателями) земельных участков, на которых расположены зеленые насаждения, мероприятий по удалению с таких земельных участков борщевика Сосновского». Аналогичная ответственность установлена п. 5 ст. 6.11 КоАП Московской области¹⁷ «Непроведение мероприятий по удалению с земельных участков борщевика Сосновского».

2. Отдельно следует отметить **инвазивные растения**, т.е. растения, находящиеся за пределами их естественного произрастания, которые в районе их завоза и разведения создают угрозу местному биологическому разнообразию, угрозу и вред отдельным отраслям экономики, а также угрозу и вред жизни и здоровью людей и животных.

В России существует неофициальная «Черная книга», включающая «список чужеродных растений-иммигрантов, вредящих нашей природе. На языке науки такие виды называются инвазионными», которые «внедряются в чужую для них среду обитания, ведут себя агрессивно, активно размножаются, вытесняя местные виды», что ведет к снижению биоразнообразия, наносит экономический ущерб и даже ущерб здоровью людей¹⁸.

3. **Карантинные растения** — это отдельные виды сорняков и инвазивных растений, которые являются наиболее агрессивными и вредными. Степень агрессивности этих сорняков представляет значимую угрозу огородным и полевым культурам, а также человеку и животным, данные отношения имеют наибольшую определенность.

В соответствии с пп. 14 ст. 2 Федерального закона «О карантине растений»¹⁹, под карантинным объектом понимается «вредный организм, отсутствующий или

¹⁵ См., например: *Баздырев Г. И.* Сорные растения и меры борьбы с ними в современном земледелии : учебное пособие для вузов. М. : МСХА, 1993. С. 242.

¹⁶ Закон г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Закон Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ URL: <https://katun24.ru/news/296129?ysclid=ldpv3bnwd5256906176>.

¹⁹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4207 ; 2018. № 18. Ст. 2571.



ограниченно распространенный на территории Российской Федерации и внесенный в единый перечень карантинных объектов», составной частью которого выступают карантинные растения²⁰.

Данный нормативный акт вместе с ГОСТами²¹ создает наибольшую определенность для соответствующих отношений, правовой режим для соответствующих территорий, невыполнение требований которого влечет административную ответственность, что отражено, в частности, в ст. 10.1 «Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками», а также в ст. 10.3 «Нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза)» КоАП РФ.

4. В отдельную группу следует выделить **растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества** либо их прекурсоры.

За нарушение правового режима данных растений установлена административная ответственность, в частности, в ст. 10.4 «Непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов и мест хранения растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры», ст. 10.5 «Непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» и ст. 10.5.1 «Незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» КоАП РФ.

Именно **сочетание двух классификаций** создает тот или иной правовой режим растительного мира. Такой комплексный подход позволяет формировать и расширенные области флористического права, что, в частности, усматривается, из регионального законодательства РФ. Например, п. 2 ст. 1 Закона Республики Крым «О растительном мире»²², с одной стороны, определяет расширенный взгляд на флористическое право, указывая, что данный «Закон не регулирует лесные отношения, отношения в области охраны, использования и воспроизводства объектов растительного мира, произрастающих на сельскохозяйственных угодьях, садовых земельных участках и огородных земельных участках», т.е. растений, оставляя в области действия Закона дикорастущие растения на сельскохозяйственных землях, таких, как пастбища и сенокосы. С другой стороны, применяя элементы классификации по признаку полезности/вредности объектов растительного мира, указанная норма Закона оставляет в области его действия

²⁰ Единый перечень карантинных объектов Евразийского экономического союза, утв. решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30.11.2016 № 158 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ См., например: ГОСТ 20562-2013 «Межгосударственный стандарт. Карантин растений. Термины и определения». Введен в действие приказом Росстандарта от 09.04.2014 № 332-ст. М. : Стандартинформ, 2014 ; ГОСТ 21507-2013 «Межгосударственный стандарт. Защита растений. Термины и определения». Введен в действие приказом Росстандарта от 27.05.2014 № 454-ст). М. : Стандартинформ, 2014.

²² Закон Республики Крым от 25.12.2014 № 50-ЗПК/2014 «О растительном мире» // Крымские известия. 2014. № 255 (5666) ; 2022. № 237 (7578).

растения, находящиеся под угрозой исчезновения, т.е. дикорастущие растения, включенные в Красную книгу растений (в том числе, на лесных землях).

Следует отметить, что ст. 5 Закона Республики Крым устанавливает основные принципы охраны и рационального использования растительного мира, которые можно было бы взять за основу для всего флористического права России, а именно:

- 1) приоритет деятельности, направленной на обеспечение устойчивого существования растительного мира и сохранение мест его произрастания;
- 2) рациональное, научно обоснованное использование растительного мира, необходимость его воспроизводства и сохранения биологического разнообразия, недопущение вредных последствий для мест его произрастания;
- 3) платность специального и бесплатность общего пользования растительным миром;
- 4) равенство граждан и социальная справедливость в праве пользования объектами растительного мира;
- 5) строгое соблюдение требований законодательства о растительном мире, неотвратимость наступления ответственности за его нарушения;
- 6) гласность и связь с общественными объединениями и населением в решении задач рационального использования и охраны растительного мира.

Все указанное может быть реализовано посредством разработки федерального закона «О растительном мире России» с закреплением в нем основных принципов и задач и распределением компетенции между Российской Федерацией и ее регионами. Такой подход на втором этапе позволил бы конкретизировать региональные законы в данной области отношений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / отв. ред. О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева. — М. : Проспект, 2020. — 216 с.
2. *Баздырев Г. И.* Сорные растения и меры борьбы с ними в современном земледелии : учебное пособие для вузов. — М. : МСХА, 1993.
3. *Байтин М. И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Известия вузов. — Правоведение. — 2000. — № 3. — С. 4—16.
4. *Волков А. М.* Экологическое право. Вопросы — ответы : учебное пособие. — М. : Проспект, 2019. — 224 с.
5. *Липски С. А., Нижник Л. С.* Экологическое право : учебное пособие. — М. : КноРус, 2022. — 272 с.
6. *Гиренко І. В.* Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма : монографія / за заг. ред. В. І. Семчика. — Київ : НУБіП України, 2014. — 433 с.
7. *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. — Харків : Право, 2008. — 240 с.
8. *Соколова А. К.* Флористичне право України: проблеми формування та розвитку : монографія. — Харків : Право, 2009. — 288 с.

