



#### Сведения об авторах

**Ляпустин Сергей Николаевич** – кандидат исторических наук, доцент, действительный член Русского географического общества, заведующий кафедрой таможенного дела Владивостокского филиала Российской таможенной академии, руководитель Учебно-методического центра таможенного обеспечения охраны природы ВФ РТА. Основные направления научной деятельности: отечественная история, таможенное дело. Автор и соавтор более 140 научных и учебно-методических работ в области истории борьбы с контрабандой биоресурсов на Дальнем Востоке России, вопросов таможенного регулирования.



**Барей Наталья Сергеевна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Социально-гуманитарного института Дальневосточного государственного университета путей сообщения. Основные направления научной деятельности: криминалистика, уголовный процесс. Автор ряда монографий и научных статей в области уголовного процесса и криминалистики, современных проблем юридической науки, а также проблем правового регулирования перемещения через таможенную границу РФ объектов флоры и фауны, подпадающих под действие Конвенции СИТЕС, культурных ценностей.



**Сонин Виктор Владимирович** – доктор исторических наук, профессор, член (академик) Академии политической науки, Международной академии экологии и безопасности жизнедеятельности при ООН (МАНЭБ), член-корреспондент Международной Академии наук высшей школы Российской Федерации, Действительный член (академик) Приморского отделения Петровской Академии наук и искусств, почетный работник высшего образования России, Действительный член (академик) Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка. Автор более 200 научных и учебно-методических трудов по истории государства и права зарубежных стран и России, истории политических и правовых учений, римскому праву.



#### Координатор издания

**Фоменко Павел Васильевич** – биолог-охотовед. Автор и соавтор ряда научных, аналитических и учебно-методических работ, посвященных вопросам сохранения биоразнообразия. В 2000 году журнал TIME за вклад в охрану редких видов животных назвал Павла Фоменко «Героем Планеты».



#### Миссия WWF

Остановить деградацию естественной среды планеты для достижения гармонии человека и природы.

[www.wwf.ru](http://www.wwf.ru)

Всемирный фонд дикой природы (WWF), Амурский филиал  
690003, г. Владивосток, ул. Верхнепортовая, 18 а, тел.: (423) 241-48-68, [amur.office@wwf.ru](mailto:amur.office@wwf.ru)



WWF®

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

2014

Правовые основы охраны природы

# Правовые основы охраны природы

Учебное пособие



Владивостокский филиал Российской таможенной академии — единственный на Дальнем Востоке вуз, реализующий все уровни образовательных программ для подготовки специалистов по таможенному делу.

Сохранение биоресурсов — одна из задач сотрудников таможенных органов России. ВФ РТА с 1998 г. активно сотрудничает с Дальневосточным отделением Всемирного фонда дикой природы (WWF) — при поддержке которого в вузе организован Учебно-методический центр обеспечения таможенной охраны объектов дикой природы, осуществляющий подготовку студентов и слушателей факультета повышения квалификации по специальной программе углубленного изучения проблем, связанных с незаконным перемещением объектов животного и растительного происхождения через таможенную границу.

Студенты филиала неоднократно становились лауреатами конкурса грантов WWF и программы ТРАФФИК по теме «Таможенное обеспечение охраны дикой природы». Реализуется совместный проект по изданию кратких справочников для таможенников по видам животного мира, занесенным в Красную книгу РФ и Приложения СИТЕС.

640034, г. Владивосток, ул. Стрелковая, 16в, тел.: (423) 263-75-46, [www.vfirta.ru](http://www.vfirta.ru)



Всемирный фонд дикой природы (WWF) — одна из крупнейших независимых международных природоохранных организаций, объединяющая около пяти миллионов сторонников и работающая более чем в 100 странах.

WWF призван остановить деградацию естественной среды планеты для достижения гармонии человека и природы.

На Дальнем Востоке WWF работает с 1994 года. Главная задача Амурского филиала — сохранить уникальную природу юга Дальнего Востока.

WWF спасает крупные массивы наиболее ценных лесов, дальневосточного леопарда, амурского тигра, антилопу дзерена, способствует сохранению свободнотекущего Амура, его водно-болотных угодий, редких птиц и рыб, проводит разъяснительную работу среди детей и взрослых.

**ГОУ ВПО «Российская таможенная академия»  
Владивостокский филиал**

**Всемирный фонд дикой природы (WWF)  
Амурский филиал**

С.Н. Ляпустин  
В.В. Сонин  
Н.С. Барей

# **Правовые основы охраны природы**

Учебное пособие

Владивосток  
2014

УДК 349.6  
ББК 67.3  
Л97

*Рецензенты:*

Н.Е. Мерецкий, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ,  
заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Дальневосточного  
государственного университета путей сообщения,  
Ю.А. Дарман, к.б.н., директор Амурского филиала WWF России  
Ю.Б. Кравченко, к.ю.н., доцент, профессор кафедры теории  
и истории государства и права Владивостокского филиала  
Российской таможенной академии

**Ляпустин, С.Н. и др.**

Л97 Правовые основы охраны природы : учебное пособие /  
С.Н.Ляпустин, В.В. Сонин, Н.С. Барей; Всемирный фонд дикой при-  
роды (WWF), Амурский филиал; Российская таможенная академия,  
Владивостокский филиал. – Владивосток: Изд-во «Апельсин», 2014. – 216 с.  
ISBN 978-5-9590-0622-8

Рассматриваются вопросы современного состояния охраны природы и пользования био-  
логическими ресурсами, особенности деятельности государственных органов по обеспечению  
выполнения взятых на себя российской стороной международных обязательств в области охра-  
ны объектов фауны и флоры. Впервые выделены роль и значение деятельности таможенных  
органов в сохранении биоразнообразия.

Для студентов, изучающих дисциплины «Правовые основы охраны природы»,  
«Экологическое право», «Экология». Рекомендуются для обучения в системе профессиональ-  
ной подготовки должностных лиц таможенных органов.

УДК 349.6  
ББК 67.3

ISBN 978-5-9590-0622-8

© Всемирный фонд дикой природы (WWF), издание, 2014  
© Издательство «Апельсин», дизайн, верстка, 2014  
© С.Н. Ляпустин, В.В. Сонин, Н.С. Барей, текст, 2014

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	<b>5</b>
<b>Глава 1.</b> Теоретические основы учебной дисциплины .....	<b>7</b>
<b>1.1.</b> Понятие, цель, принципы и задачи охраны природы.....	<b>7</b>
<b>1.2.</b> Современное состояние охраны объектов дикой природы в России и других странах мира.....	<b>17</b>
<b>1.3.</b> Роль и значение таможенных органов в охране природы.....	<b>23</b>
<b>Глава 2.</b> Международные нормативные акты, регулирующие охрану объектов природы.....	<b>28</b>
<b>2.1.</b> Становление и развитие международного природоохранного законодательства.....	<b>28</b>
<b>2.2.</b> Основные международные конвенции и соглашения в области охраны природы, стороной которых является Российская Федерация.....	<b>35</b>
<b>2.3.</b> Конвенция о международной торговле объектами дикой фауны и флоры, находящимися на грани исчезновения (СИТЕС). Конвенция о сохранении биологического разнообразия.....	<b>41</b>
<b>2.4.</b> Двухсторонние соглашения и иные международные правовые акты в области охраны природы.....	<b>48</b>
<b>Глава 3.</b> Российские нормативно-правовые акты, регулирующие охрану объектов природы.....	<b>53</b>
<b>3.1.</b> Становление и развитие российского природоохранного законодательства.....	<b>53</b>
<b>3.2.</b> Становление и развитие природоохранного законодательства на Дальнем Востоке России.....	<b>58</b>
<b>3.3.</b> Современное природоохранное законодательство в России. Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды».....	<b>68</b>
<b>Глава 4.</b> Правовой режим использования и охраны наземного животного мира.....	<b>74</b>
<b>4.1.</b> Животный мир как объект природопользования. Нормативные акты в области использования и охраны животного мира.....	<b>74</b>
<b>4.2.</b> Федеральный закон «О животном мире». Правовой режим охраны и использования объектов наземного животного мира.....	<b>80</b>
<b>4.3.</b> Федеральный закон «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Правовой режим охраны и использования охотничьих ресурсов.....	<b>89</b>
<b>4.4.</b> Красная книга РФ, Красные книги субъектов РФ.....	<b>95</b>
<b>Глава 5.</b> Правовой режим использования и охраны водных биологических ресурсов.....	<b>102</b>
<b>5.1.</b> Правовое понятие водных биоресурсов.....	<b>102</b>
<b>5.2.</b> Нормативные акты РФ в области использования и охраны водных биоресурсов.....	<b>109</b>

# Введение

5.3. Федеральный закон РФ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Нормы российского законодательства о морских живых ресурсах.....	116
5.4. Нормы международного права, регулирующие охрану и использование морских биоресурсов.....	119
<b>Глава 6.</b> Правовой режим использования и охраны растительного мира.....	124
6.1. Правовые понятия «лес», «древесные ресурсы», «недревесные ресурсы».....	124
6.2. Общая характеристика законодательства в области использования и охраны растительного мира.....	130
6.3. Основные положения правового регулирования использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.....	136
<b>Глава 7.</b> Правовой статус особо охраняемых природных территорий.....	140
7.1. Правовое понятие, виды и категории особо охраняемых природных территорий.....	140
7.2. Общая характеристика законодательства об особо охраняемых природных территориях.....	145
7.3. Обеспечение режима особо охраняемых природных территорий и государственный контроль в области их охраны.....	148
<b>Глава 8.</b> Юридическая ответственность за нарушения режима использования и охраны объектов природы.....	154
8.1. Понятие, классификация и состав экологического правонарушения.....	154
8.2. Юридическая ответственность за правонарушения в области использования и охраны объектов природы.....	158
8.3. Ответственность за контрабанду объектов фауны и флоры и административные правонарушения экологической направленности в сфере таможенного дела.....	164
<b>Глава 9.</b> Природоохранные и правоохранительные органы государственной власти, их роль и значение в охране природы.....	174
9.1. Виды органов государственного управления. Органы общей и специальной компетенции.....	174
9.2. Природоохранная деятельность органов прокуратуры.....	177
9.3. Природоохранные функции органов МВД России.....	179
9.4. Природоохранные функции органов ФСБ России.....	182
9.5. Природоохранная деятельность ФТС России.....	184
<b>Глава 10.</b> Природоохранная деятельность государственных и общественных природоохранных организаций.....	191
10.1. Росприроднадзор, специализированные и иные государственные природоохранные инспекции.....	191
10.2. Роль и значение общественных российских организаций в охране природы.....	196
<b>Указатель сокращений.....</b>	<b>201</b>
<b>Приложение.....</b>	<b>205</b>
<b>Библиографический список.....</b>	<b>207</b>

Охрана объектов природы на сегодняшний день является одной из глобальных проблем мирового сообщества. В результате социально-экономического развития человечества мощное наступление на природу идет все возрастающими темпами, и, как следствие, потребление природных ресурсов намного превышает способности их воспроизводства. Природные объекты не только загрязняются сознательно – различными, в том числе опасными, промышленными и бытовыми отходами, или по неосторожности или халатности – вследствие катастроф техногенного характера, но и в отдельных случаях уничтожаются. Не случайно в последние годы наиболее прогрессивные слои человеческого общества настоятельно поднимают вопросы сохранения и рационального использования природных ресурсов.

Природные ресурсы – земля, воды, атмосферный воздух, растительный мир и объекты животного мира – занимают особенное место в природе, свою экологическую нишу и выполняют специфические функции в удовлетворении потребностей человека. Все это предопределяет необходимость дифференцированного, с учетом их специфики, подхода к правовому регулированию использования того или иного природного ресурса и его охране.

Наиболее уязвимой является живая часть природы: ее флора и фауна, которые нуждаются в первоочередной защите. В последней четверти XX столетия международное сообщество обратило особое внимание на вопросы охраны объектов живой природы.

Природоохранительная политика имеет много направлений, важнейшим из которых является правовое регулирование деятельности по сохранению дикой природы. Поэтому целью данного учебного пособия является изучение международного и российского природоохранного законодательства в области использования и охраны объектов живой природы, мест обитания и произрастания объектов животного и растительного мира. В учебном пособии рассматривается роль и значение таможенной службы Российской Федерации в обеспечении выполнения взятых на себя российской стороной международных обязательств в части сохранения биоразнообразия. Особое внимание уделяется вопросам изучения полномочий и экологических функций государственных правоохранительных и природоохранных органов и общественных экологических организаций, а также международного сотрудничества по сохранению многообразия и богатств природы. Авторы не рассматривают сущность и содержание основных категорий и институтов экологического права, так как эти вопросы подробно раскрываются в общей части многих учебников и учебных пособий по экологическому праву. Не рассматриваются правовые основы охраны таких компонентов природы, как недра, воды и атмосферный воздух, которые не перемещаются через таможенную границу как товар.

Пособие предназначено для студентов Российской таможенной академии, обучающихся по специальности 036401.65 «Таможенное дело» и направлению подготовки 030900. 62 «Юриспруденция». Разделы пособия могут быть использованы при изучении дисциплин «Правовые основы охраны природы», «Таможенный

контроль объектов природы», «Экология», а также особенной и специальной частей «Экологического права» и др. Может быть использовано при повышении квалификации работников и сотрудников таможенных органов, а также при подготовке кадров правоохранительных и природоохранных органов и организаций.

Введение, главы 1, 2, 4, 5–7 подготовлены С.Н. Ляпустиным, кандидатом исторических наук, доцентом, глава 3 – В.В. Сониным, доктором исторических наук, профессором, главы 8–10 – Н.С. Барей, кандидатом юридических наук, доцентом.

Авторы выражают особую признательность в оказании содействия при подготовке издания директору Амурского филиала Всемирного фонда дикой природы России Юрию Дарману и координатору программы по биоразнообразию на Дальнем Востоке России Амурского филиала Всемирного фонда дикой природы России Павлу Фоменко.

## Глава 1. Теоретические основы учебной дисциплины

### 1.1. Понятие, цель, принципы и задачи охраны природы

Охрана природы относится к национальным интересам любого государства, а тем более такого, как Российская Федерация, обладающего богатейшими природными ресурсами. В последние годы торговля этими ресурсами занимает важнейшее место во внешнеэкономической деятельности российского государства. Этому способствовали политическая и экономическая либерализация, переход России в 90-х годах XX века к рыночной экономике. Статистика экспортных операций показывает, что в конце XX – начале XXI века основными грузами, проходящими через таможни Дальнего Востока и дающими основную часть денежных средств в федеральный бюджет, являлись товары животного и растительного происхождения – лес, лесоматериалы, рыба и морепродукты. Вместе с тем, наряду с легальным экспортом указанных товаров, в конце XX в. резко увеличился объем объектов фауны и флоры, охраняемых российским и международным законодательством, перемещаемых через таможенную границу контрабандой. По данным Интерпола, в конце прошлого века нелегальная торговля данными видами товаров в мире уступала по объемам только обороту наркотиков и превышала объем нелегальной торговли оружием<sup>1</sup>. В настоящее время ситуация с нелегальным оборотом объектов фауны и флоры продолжает оставаться тревожной, поэтому охрана природы является важнейшей составной частью как экологической, так и общественной безопасности.

Природа как совокупность естественных условий существования человечества на нашей планете является объектом экологического права. Природа – интегрированный объект использования и охраны со стороны общества. В соответствии с федеральным законом РФ «Об охране окружающей среды» природа есть совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов<sup>2</sup>.

К компонентам природной среды относятся: земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Природным объектом называют естественную экологическую систему, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства, а природно-антропогенный объект – это природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком,

<sup>1</sup> *Наша планета: программа ООН по окружающей среде. М.: Рос. национальный комитет содействия ЮНЕП (ЮНЕПКОМ), 1994. № 4. С. 47; Дудкова В. «Животный» бизнес ценной 15 миллиардов долларов // Таможня. 2003. № 8. С. 19–21.*

<sup>2</sup> *Об охране окружающей среды: федер. закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.*

обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение.

Термин «охрана природы» вошел в правовое поле после I Международного съезда по охране природы, прошедшего в 1913 г. в Швейцарии. В конце XIX – начале XX века охрана природы рассматривалась как проведение мероприятий по сохранению отдельных природных объектов путем изъятия последних из хозяйственного оборота. Во многом данные мероприятия были связаны с созданием заповедников, запретом на добычу диких животных с целью восстановления запасов промысловых видов. Например, на Дальнем Востоке России с подобными целями в 1916 г. был создан заповедник «Кедровая падь».

В последующем, наряду с термином «охрана природы» стали широко применяться термины «охрана окружающей природной среды», «охрана природной среды», «охрана окружающей среды». Биологи и юристы отмечают, что впервые в Российской Федерации термин «охрана природы» законодательно был введен в 1960 г. принятием закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР». В нём впервые был юридически закреплен термин «редкие и исчезающие виды животных». В ст. 11 указанного закона отмечалось, что «Подлежат охране от истребления и вымирания редкие и исчезающие виды животных»<sup>3</sup>.

Важнейшей составной частью охраны природы является рациональное использование, воспроизводство и охрана природных ресурсов.

**Природные ресурсы** – часть всей совокупности природных условий существования человечества и важнейшие компоненты окружающей его естественной среды, используемые в процессе общественного производства для целей удовлетворения материальных и культурных потребностей общества. Природные ресурсы можно классифицировать по ряду признаков. Наиболее оптимальной является классификация природных ресурсов на основе их принадлежности к тем или иным компонентам природы, о которых отмечалось выше<sup>4</sup>. Согласно классификации по своим природным компонентам ресурсы делятся на земельные (почвенные), водные, климатические, минерально-сырьевые (полезные ископаемые), энергетические, лесные и биологические (рис. 1). Последние четыре вида широко вовлечены в международный торговый оборот.

**Минерально-сырьевые ресурсы** относятся к исчерпаемым ресурсам и, по направлению использования, делятся на три группы: топливно-энергетические (нефть, газ, уголь, горючие сланцы, торф); металлорудные (руды черных, цветных, редких, благородных металлов); неметаллические (химическое сырье, технические руды, строительное сырье).

Вопросам охраны биологических ресурсов международным сообществом уделяется особое внимание.

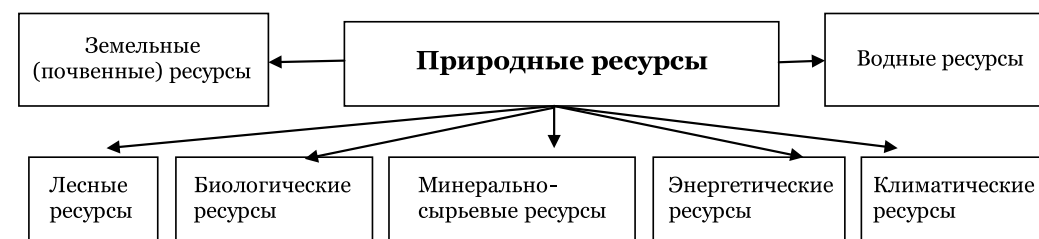


Рис. 1. Классификация природных ресурсов России

Как правило, под термином «биологические ресурсы» обычно подразумевается совокупность организмов, которые могут быть использованы человеком прямо или косвенно для потребления (лесные, растительные, рыбные, охотничьи и др.).

Конвенция о биологическом разнообразии определяет биологические ресурсы как генетические ресурсы, организмы или их части, популяции или любые другие биотические компоненты экосистем, имеющие фактическую или потенциальную полезность или ценность для человечества<sup>5</sup>.

Специалисты Института проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова Российской академии наук выделяют **биоресурсы суши**, в состав которых входят биоресурсы животного и растительного происхождения и **водные биоресурсы**. Кроме того ими выделяются в отдельный класс охотничьи биоресурсы.<sup>6</sup>

Специалисты лесного хозяйства подразделяют **лесные ресурсы** на древесные, технические, пищевые, кормовые, лекарственные и другие ресурсы. В целом же лесные ресурсы – это продукты и полезности леса, воспроизводимые в процессе ведения лесного хозяйства и используемые в общественном производстве<sup>7</sup>.

В советский период к биоресурсам, как одному из видов природных ресурсов, относили важнейшие компоненты окружающей человека естественной среды, используемые в процессе общественного производства для удовлетворения материальных и культурных благ<sup>8</sup>.

Советская энциклопедия определяет биологические ресурсы как биоресурсы, организмы, которые являются, или могут быть объектом промысла. Однако единого подхода к определению биоресурсов нет. Так, современные российские законодательные акты совершенно по-разному подходят к определению водных и наземных биоресурсов. В соответствии с ФЗ РФ от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве

<sup>5</sup> Конвенция о биологическом разнообразии // СЗ РФ. 6 мая 1996 г. № 19. Ст. 2254.

<sup>6</sup> Анализ и классификация биоресурсов [Электрон. ресурс]. URL: <http://www.sevin.ru/bioresrus/classification.html>

<sup>7</sup> Лесная энциклопедия: в 2 т. Т. 2 / ред.колл. : Г.И. Воробьев (гл.ред.) и др. М.: Сов. энциклопедия, 1986. С. 309.

<sup>8</sup> Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1984. С. 1057.

<sup>3</sup> Флинт Ю.В. Стратегия сохранения редких видов в России: теория и практика. М.: Московский зоопарк, 2004. С. 91.

<sup>4</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

и сохранении водных биологических ресурсов» **водные биологические ресурсы** – это рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы<sup>9</sup>, а ФЗ РФ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» гласит, что **охотничьи ресурсы** – это объекты животного мира, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и (или) законами субъектов Российской Федерации используются или могут быть использованы в целях охоты<sup>10</sup>.

В юридической и таможенной практике понятие **контрабанда отечественных биоресурсов**, вводится в оборот в научных исследованиях и диссертациях молодых ученых-юристов конца XX – начала XXI вв. В отечественной историографии термин «**биоресурсы, перемещаемые через таможенную границу**» получил распространение в 90-е годы прошлого столетия<sup>11</sup>.

В Российской империи в таможенной сфере термин «биоресурсы» не фигурировал, однако применялся термин «**природная продукция**». В статистических материалах начала XX века в природную продукцию включали продукцию всех отраслей сельского хозяйства, в том числе различных промыслов – лесоматериалы, рыба, пушнина и т.п.

В довоенный период советской истории (20–40-е годы XX в.) в таможенной сфере применялись термины «**товары основного ядра экспорта**» и «**товары второстепенного экспорта**». В частности, лесоматериалы и пушнина входили в «основное ядро экспорта», а в номенклатуру «второстепенного экспорта» входила продукция рыболовства, охотничьего и иных промыслов: женьшень, морская капуста, панты, рога, раки, лягушки, шкуры птиц (пеликана, лебедя), шкуры диких свиней, мамонтова кость и моржовый клык, оленье мясо, китовый ус, рыба чешуя, шкуры сусликов, кабарговая струя, рыбий жир, оленья и лосевая шерсть, оленьи жилы, хвосты, черепахи, туши тигра, продукты переработки дельфина и т.п.<sup>12</sup>.

В 70-е годы прошлого столетия активно применялся термин **природные ресурсы**. В частности, в сентябре 1972 г. на IV сессии Восьмого созыва Верховного Совета СССР был рассмотрен вопрос о мерах по дальнейшему улучшению охраны

природы и рациональному использованию природных ресурсов. Отмечалось, что охрана природы и рациональное использование природных ресурсов становятся одной из важнейших общегосударственных задач<sup>13</sup>. К природным ресурсам относили: лесные ресурсы, рыбные запасы, естественные богатства континентального шельфа страны, полезную флору и фауну<sup>14</sup>.

В 90-е годы прошлого столетия приказами Госкомэкологии РФ, а затем Росприроднадзора, в отношении природных товаров отечественного происхождения, перемещаемых через таможенную границу и подлежащих лицензированию, был введен в практику термин «**специфические товары животного и растительного происхождения**».

В начале 90-х годов XX в. незаконное перемещение через таможенную границу объектов фауны и флоры, относящихся к категории биоресурсов, рассматривалось как контрабандное перемещение стратегически важных сырьевых товаров. Таможенный кодекс Российской Федерации, принятый в 1991 г., в ст. 219 признавал контрабандой перемещение через таможенную границу помимо или с сокрытием от таможенного контроля, либо с обманым использованием документов или средств таможенной идентификации, либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием **стратегически важных сырьевых товаров**. В этот же период был принят ряд нормативных актов, включающих отдельные виды диких животных и дикорастущих растений и их части в Перечни стратегически важных сырьевых товаров, на вывоз которых накладывались запретительно-ограничительные меры. Постановлением Правительства РФ от 26.06.1992 г. № 434 «Об утверждении Перечня стратегически важных сырьевых товаров, экспорт которых осуществляется предприятиями и организациями, зарегистрированными МВЭС России»<sup>15</sup>, с последующими изменениями, а также постановлением Правительства РФ от 1.07.1994 г. № 758 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования экспорта товаров и услуг»<sup>16</sup>, – был утвержден и дополнен «Перечень стратегически важных сырьевых товаров, в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу РФ». В частности, в этот Перечень включены: дикие животные, дикорастущие растения, слоновая кость, рога, копыта, кораллы, лекарственное сырье растительного и животного происхождения. Экспорт перечисленных товаров осуществлялся предприятиями и организациями, зарегистрированными МВЭС РФ. Согласно постановлению Правительства РФ от 2.11.1993 г. № 1102 «О мерах по либерализации внешнеэкономической деятельности» к стратегически важным сырьевым

<sup>9</sup> О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федер. закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ (с изм. от 31.12.2005 г.; 3.06.18, 29.12.2006 г.; 20.04., 06.12.2007 г., 03.12.2008 г.), ст. 1 // СЗ РФ. 27.12.2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

<sup>10</sup> Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 27.07.2009. № 30. Ст. 3735.

<sup>11</sup> Бойко А.И., Родина Л.Ю. Контрабанда. История, социально-экономическое содержание и ответственность. СПб., 2002. С. 99–100; Родина Е.А. Проблемы расследования контрабанды биологических ресурсов и отдельных предметов (на материалах Дальневосточного региона): дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2003. С. 20–21; Каленов С.Е. Уголовно-правовая охрана водных биологических ресурсов (по материалам Дальневосточного федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 : Владивосток, 2003. 220 с.; Качкина Г.П. Контрабанда как таможенное преступление: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Владивосток, 2003. 270 с.

<sup>12</sup> РГАЭ Ф. 291. Оп. 1. Д. 71. Л. 120.

<sup>13</sup> О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов: постановление Верховного Совета СССР от 20.09.1972 // Ведомости ВС СССР. 1972. № 39. С. 39.

<sup>14</sup> Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29.12.1972 г. № 898 // [Электрон. ресурс]. URL : <http://base.consultant.ru>

<sup>15</sup> Об утверждении Перечня стратегически важных сырьевых товаров, экспорт которых осуществляется предприятиями и организациями, зарегистрированными МВЭС России: постановление Правительства РФ от 26.06.1992 № 434 // Деловой мир. 1992. № 128.

<sup>16</sup> О мерах по совершенствованию государственного регулирования экспорта товаров и услуг: постановление Правительства РФ от 26.06.1992 г. № 434 // СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1258.



товарам также относились рыба, ракообразные, икра<sup>17</sup>. Принятым 18 июля 1994 г. федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» за незаконное перемещение стратегически важных сырьевых товаров статьей 78 УК РСФСР предусматривалось привлечение к уголовной ответственности. В 1995 г. Правительством России принимается ряд нормативных актов об отмене Перечней стратегически важных сырьевых товаров. Однако Уголовным кодексом РФ, принятым в 1996 г., статьей 188 вновь предусматривается ответственность за контрабандное перемещение стратегически важных сырьевых товаров.

В 2010 г. статьей 226.1 Уголовного кодекса РФ вводится ответственность за контрабанду стратегически важных товаров и ресурсов<sup>18</sup>. Однако Перечень стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации был введен постановлением Правительства РФ № 923 только в 2012 г.<sup>19</sup>. Этим постановлением к **стратегически важным ресурсам** относятся: рыба, ракообразные, моллюски и прочие водные беспозвоночные; мясо и продукты из мяса осетровых рыб, икра осетровых рыб; пушнина и лесоматериалы. Введено понятие **«стратегически важные ресурсы флоры и фауны»**, к которым относятся виды дикой флоры и фауны, подпадающие под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3.03.1973 г. или занесенные в Красную книгу Российской Федерации.

В настоящее время в таможенной сфере под биоресурсами понимаются отечественные специфические товары животного или растительного происхождения, полученные в результате различных видов промысла – лесного, охотничьего, рыболовного, зверобойного, китобойного, пушного и пр. – перемещаемые через таможенную границу Таможенного союза (ТС).

В целом, под биологическими ресурсами понимается самый широкий спектр понятий – от важнейшей составляющей среды обитания человека до продуктов, производимых различными отраслями общественного производства. Существует различная классификация биоресурсов – географическая, биологическая, сельскохозяйственная, товароведческая и др.

В процессе таможенного регулирования, как правило, применяется **классификация биоресурсов по географическим и биологическим признакам**.

В соответствии с *географической классификацией* биологические природные ресурсы делятся на два основных вида: наземные биологические ресурсы и водные биологические ресурсы.

<sup>17</sup> О мерах по либерализации внешнеэкономической деятельности: постановление Правительства РФ от 2.11.1993 г. № 1102 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 45. Ст. 4341.

<sup>18</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>19</sup> Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 13.09.2012 г. № 923 // СЗ РФ. 17.09.2012. № 38. Ст. 5133.

Биологические природные ресурсы в соответствии с биологической классификацией также делятся на два основных вида:

- *животные ресурсы* – как совокупность наземных животных биоресурсов, включающих промысловые и непромысловые виды, и водных биоресурсов, включающих морских и пресноводных млекопитающих, рыб и беспозвоночных;
- *растительные биоресурсы* – как совокупность древесных ресурсов, включающих лес и лесоматериалы; недревесных ресурсов, включающих пищевые, лекарственные, технические, медоносные, кормовые и иные растительные ресурсы<sup>20</sup>; а также морские водоросли.

Древесные и недревесные растительные ресурсы, а также животные ресурсы лесного происхождения нередко объединяют в лесные ресурсы. Леса в Российской Федерации занимают около 800 млн. га, или почти 2/3 всей площади страны, а общий запас лесонасаждений превышает 81,6 млрд. м<sup>3</sup>. Основные лесобразующие породы – хвойные, на их долю приходится 82 %, на мягколиственные – 16 %, на твердолиственные – 2 %.

В связи с проблемой ограниченности запасов природных ресурсов возрастает значение классификации по признаку их исчерпаемости, в соответствии с которой **природные ресурсы делятся на исчерпаемые и неисчерпаемые**<sup>21</sup>.

К практически *неисчерпаемым* можно отнести энергию солнца, ветра, океанов, морей, климатические ресурсы. Важным признаком природных ресурсов является возобновляемость. *Исчерпаемые природные ресурсы* делятся на возобновимые и невозобновимые.

**Возобновимые природные ресурсы** – почва, растительность, животный мир, а также некоторые виды минеральных ресурсов (например, поваренная соль). Однако необходимо учитывать, что возобновимость – понятие относительное, так как превышение темпов расходования над скоростью воспроизводства ведет к истощению и полному исчезновению ресурса.

**К невозобновимым** относят те ресурсы, которые не возрождаются или возобновляются в сотни раз медленнее, чем расходуются. К ним относятся нефть, каменный уголь, металлические руды и большинство других полезных ископаемых. Запасы этих ресурсов ограничены, охрана их сводится к бережному расходованию.

*Неисчерпаемые ресурсы* включают водные (воды Мирового океана), климатические (атмосферный воздух и энергия ветра) и космические (солнечная радиация, энергия морских приливов и отливов и др.).

<sup>20</sup> К иным недревесным сырьевым ресурсам можно отнести декоративные растения и растения для озеленения, генетические растения и растения для целей биотехнологии, фиторекультивационные растения, инсектицидные и ядовитые растения, растительное сырье для декоративно-прикладного искусства. – Прим. авт.

<sup>21</sup> Константинов В. М. Охрана природы. М.: Академия, 2000. 240 с.

Учитывая возможность невосполнимости исчерпаемых природных ресурсов, важнейшим направлением в природоохранной деятельности, как государственных органов, так и неправительственных организаций является осуществление контроля над их международным оборотом. Важное место в осуществлении контроля при трансграничном обороте природных ресурсов играют таможенные органы. Одними из наиболее уязвимых видов исчерпаемых природных ресурсов являются дикие животные и дикорастущие растения. Ключевую роль в осуществлении контроля в области международной торговли дикими животными и дикорастущими растениями, их частями и продукцией, изготовленной из них, играют таможенные органы.

В целом, *охрана природы – это система научно обоснованных международных, государственных и общественных мер, направленных на сохранение и восстановление компонентов природной среды, охрану природных объектов, рациональное использование, воспроизводство и охрану природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий в интересах существующих и будущих поколений людей.*

Основная цель охраны природы состоит в поддержке динамического равновесия естественных природных процессов, сохранении биологического разнообразия растений, животных, микроорганизмов, обеспечивающих благоприятные условия для жизни настоящих и последующих поколений людей, развития производства, науки и культуры всех народов, населяющих нашу планету.

Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

Правовые основы охраны природы, или, как принято указывать в различных нормативно-правовых актах, окружающей природной среды, представляют собой совокупность установленных государством и международным сообществом правовых норм, направленных на охрану всех компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также оздоровление окружающей человека жизненной среды в интересах настоящего и будущих поколений.

Таким образом, **предметом охраны природы** являются складывающиеся в сфере действия эколого-правовых норм исторически обусловленные экологические отношения между физическими и юридическими лицами, при обязательном участии государства по поводу сохранения, улучшения и восстановления нарушенных компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных

объектов в целях максимального обеспечения сохранности окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений.

В систему правовой охраны природы входят следующие **основные группы юридических мероприятий**:

- правовое регулирование отношений по охране, использованию и возобновлению природных ресурсов;
- государственный и общественный контроль над выполнением требований охраны природы;
- юридическая ответственность правонарушителей.

Проведение данных мероприятий невозможно без организации воспитания и обучения соответствующих кадров, финансирования и материально-технического обеспечения всех природоохранных действий.

**Правовая основа охраны природы** в России базируется на ряде принципов, входящих в комплекс принципов экологического права, среди которых основополагающими принципами в области охраны природы являются:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- сохранение биологического разнообразия;
- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;
- обязательность участия в деятельности по охране природы органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления,

общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;

- соблюдение требований природоохранного законодательства, неотвратимость наступления ответственности за нарушение законодательства в области охраны природы;
- международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны природы.

Отдельные из указанных принципов законодательно закреплены в ст. 3 федерального закона РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>22</sup>.

Известный специалист в области охраны природы В.А. Красилов, в прошлом руководитель ВНИИ охраны природы и заповедного дела отмечает, что наряду с указанными принципами охраны природы существует ещё **ряд специфических природоохранных принципов**<sup>23</sup>, а именно:

- *принцип историчности* – заключается в том, что организация природоохранной деятельности требует изучения истории природных объектов и систем;
- *принцип системности* – системность природных объектов требует рассмотрения каждой проблемы как части более общей, каждого единичного фактора – во взаимосвязи с другими факторами, так или иначе модифицирующими его действие;
- *принцип биосферизма* – обусловлен тем, что в настоящее время сохранение биосферы является высшей этической ценностью человечества;
- *принцип адаптации* – адаптация означает приобретение видами особенностей (морфофизиологических, поведенческих и пр.), позволяющих более эффективно использовать ресурсы среды, противостоять воздействиям и сохранить оптимальную численность;
- *принцип планетарного единства* – имеет фундаментальное значение для международной деятельности. Охрана окружающей природной среды в настоящее время приобрела планетарный масштаб;
- *принцип приоритета экологической безопасности* – обеспечение экологической безопасности является приоритетом общественного развития;
- *принцип устойчивого развития* – означает сохранение и расширение перспектив развития общества в обозримом будущем. А это возможно лишь в условиях благоприятной окружающей природной среды.

<sup>22</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

<sup>23</sup> Красилов В.А. Охрана природы: учеб. пособие. М., 1992. 174 с.

**Основные задачи в области охраны природы** – сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности.

Для решения этих задач необходимо<sup>24</sup>:

- сохранение и восстановление оптимального для устойчивого развития страны и отдельных регионов комплекса наземных, пресноводных и морских природных систем;
- сохранение и восстановление редких и исчезающих видов живых организмов в естественной среде их обитания, в неволе и генетических банках;
- создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима, формирование на их основе, а также на основе других территорий с преобладанием естественных процессов природно-заповедного фонда России в качестве неотъемлемого компонента развития регионов и страны в целом, сохранение уникальных природных комплексов;
- сохранение и восстановление целостности природных систем, в том числе предотвращение их фрагментации в процессе хозяйственной деятельности при создании гидротехнических сооружений, автомобильных и железных дорог, газо- и нефтепроводов, линий электропередачи и других линейных сооружений;
- сохранение и восстановление природного биологического разнообразия и ландшафтов на хозяйственно освоенных и урбанизированных территориях.

## 1.2. Современное состояние охраны объектов дикой природы в России и других странах мира

Среди основных обязанностей граждан, предусмотренных в Конституции Российской Федерации, – долг каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, что адекватно праву на благоприятную окружающую среду. Все природоресурсные кодексы и соответствующие законы – Земельный кодекс РФ<sup>25</sup>, закон РФ «О недрах»<sup>26</sup>, Водный кодекс РФ<sup>27</sup>, Лесной

<sup>24</sup> Экологическая доктрина Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 г. № 1225-р [Электрон. ресурс]. URL: <http://www.ruslescert.ru/Box/doctrin.htm>

<sup>25</sup> Земельный кодекс РФ: федер. закон от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 01.01.2014) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>26</sup> О недрах: закон РФ (ред. от 01.01.2014г.) // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>27</sup> Водный кодекс РФ: федер. закон от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2014) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

кодекс РФ<sup>28</sup>, федеральные законы «О животном мире»<sup>29</sup>, «Об охране атмосферного воздуха»<sup>30</sup> – включают подробные нормы о конкретных обязанностях граждан, прежде всего экологических, применительно к конкретным природным ресурсам. Немало более общих экологических обязанностей имеется и в других федеральных и региональных законах. Достаточное развитие по охране окружающей среды получают в Конституции РФ функции государства, к которым относятся: поощрение деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ст. 41), установление Федерацией основ федеральной политики и федеральные программы экологического развития страны (п. «е» ст. 71), обеспечение Правительством РФ проведения единой государственной политики в области экологии (п. 1 «в» ст. 114). Реализация этих конституционных положений предусматривается в федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрен блок полномочий, в том числе, в области природопользования и охраны окружающей среды<sup>31</sup>. Правительство их активно реализует, принимая постановления и распоряжения, организуя исполнение требований федерального экологического законодательства, подготовку проектов федеральных законов и используя право законодательной инициативы по природоохранным вопросам. На данном направлении Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Природоохранными полномочиями наделены в соответствии с положениями о них Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства РФ и др.

Вместе с тем современное состояние охраны объектов дикой природы в России и других странах мира нуждается в значительном улучшении.

В Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, разработанной и принятой в 2004 г., отмечалось, что, по данным Всемирного союза охраны природы (МСОП), с 1600 г. по 1975 г. с лица Земли исчезло 74 вида и 86 подвидов птиц (1,23 %) и 63 вида и 44 подвиды (1,43 %) млекопитающих. Гибель 75 % видов млекопитающих и 86 % видов птиц связана с деятельностью человека. С территории России за последние 400 лет исчезло 9 видов и подвидов млекопитающих и птиц. В списке истребленных человеком видов, обитавших на территории России, есть и такие, которые, в силу качеств

своего генофонда, могли бы использоваться для улучшения пород и выведения новых домашних животных: тур, степной тарпан, морская корова (наиболее перспективный вид для одомашнивания среди морских млекопитающих).

В результате хозяйственной деятельности человека в конце XX – начале XXI в. был нанесён значительный ущерб биоразнообразию Дальнего Востока России. Именно в этот период существенных масштабов достигла неконтролируемая вырубка лесов и перепромысел морских биоресурсов. Загрязнение окружающей природной среды различными видами отходов человеческой деятельности также наносит значительный ущерб биоразнообразию Дальнего Востока.

В настоящее время **основными причинами сокращения видовой разнообразия** являются<sup>32</sup>:

- уничтожение, разрушение и загрязнение местообитаний;
- чрезмерное изъятие и истребление природных популяций животных и растений;
- интродукция чужеродных видов (при этом список инвазивных чужеродных видов в наше время может пополниться за счет введения в хозяйство генетически модифицированных сортов растений и пород животных, последствия и масштабы воздействия которых на природные экосистемы и популяции коренных видов непредсказуемы);
- распространение болезней животных и растений.

Обращая внимание на чрезмерное изъятие и истребление природных популяций животных и растений, необходимо отметить, что значительное количество диких животных и дикорастущих растений добывается браконьерским способом с целью последующего контрабандного вывоза за рубеж.

После распада Советского Союза, особенно в первые годы перехода к новым социально-экономическим и политическим условиям, российское общество столкнулось с проявлениями массового браконьерства и контрабанды объектов фауны и флоры на Дальнем Востоке России в широком масштабе. Массовое браконьерство с целью перепродажи стало угрозой для существования многих дальневосточных видов диких животных и дикорастущих растений. Перед обществом и государством встала задача сохранения биологического разнообразия России. О необходимости сохранения биоразнообразия Дальнего Востока высказались российские и зарубежные представители науки и общественности на Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию, состоявшейся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро.

Исследования дальневосточных биологов, материалы о выявлении и пресечении контрабанды объектов фауны и флоры и сведений, поступающих в таможенные органы, показывают, что с начала 90-х годов по настоящее время, в результате

<sup>32</sup> Об утверждении Стратегии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: приказ МПР РФ от 6.04.2004 г. № 323 [Электронный ресурс]. URL : <http://www.consultant.ru>

<sup>28</sup> Лесной кодекс РФ: федер. закон от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 30.21.2013) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>29</sup> О животном мире: федер. закон РФ от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>30</sup> Об охране атмосферного воздуха: федер. закон РФ от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

<sup>31</sup> О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

браконьерства и последующего контрабандного вывоза нанесён ущерб более 160 видам фауны и флоры Дальнего Востока, в том числе амурскому тигру, дальневосточному леопарду, бурому и гималайскому медведям, пятнистому оленю, кабарге, дальневосточной мягкотелой черепахе, женьшеню, дальневосточному трепангу, амурскому осётру. Нелегальный вывоз из России редких животных и растений, их частей и дериватов является характерной особенностью Дальневосточного региона. Поэтому, в отличие от западных регионов страны, борьба с контрабандой объектов фауны и флоры на Дальнем Востоке России крайне актуальна.

Россия обладает 22 процентами лесных ресурсов планеты, однако этот потенциал используется недостаточно. По сравнению с началом 90-х годов объем заготовок древесины снизился более чем в 2 раза, что привело к накоплению перестойной части лесов с одновременным снижением их качества. Возросла опасность массовых вспышек болезней леса и лесных пожаров.

Результаты работы Счетной палаты РФ, неоднократно проводившей исследования на Дальнем Востоке России, показали, что значительный ущерб экономике и биоразнообразию наносит контрабанда леса и лесоматериалов, морских биоресурсов. Поэтому одним из приоритетных направлений борьбы с контрабандой и административными правонарушениями в сфере таможенного дела в последние годы стала работа по выявлению и пресечению преступлений и правонарушений, связанных с незаконным перемещением через таможенную границу растительных ресурсов.

В августе 2006 г., выступая в Хабаровске, на совещании органов внутренних дел Дальневосточного федерального округа по противодействию преступлениям в лесной и деревообрабатывающей промышленности, бывший глава МВД РФ Рашид Нургалиев отмечал, что природные ресурсы региона являются «главной притягательной силой для государств Азиатско-Тихоокеанского региона, принимаемые из которых активно используют любые возможности для организации контрабандных поставок леса». Лесопромышленный комплекс по-прежнему остается одной из наиболее криминализованных отраслей экономики Дальнего Востока, поэтому таможенники Дальневосточного региона вопросам контроля над экспортом леса и борьбе с его незаконным перемещением уделяют особое внимание: ежегодно только по фактам контрабанды леса и лесоматериалов возбуждается несколько десятков уголовных дел. В рамках исполнения «Плана мероприятий по декриминализации лесной отрасли в дальневосточном регионе на 2008–2010 годы» перед таможенными органами Дальневосточного региона была поставлена задача по активизации борьбы с контрабандой леса и уже к октябрю 2008 г. ими было возбуждено 41 уголовное дело по фактам контрабанды леса и лесоматериалов, стоимостью более 81 млн рублей. В 2011 г. полномочный представитель Президента РФ в ДФО Виктор Ишаев утвердил протокол состоявшегося 10 марта заседания совета при полпреде, ключевым вопросом которого было обсуждение плана декриминализации основных отраслей дальневосточной экономики на 2011–2013 годы. На том же заседании заместитель генпрокурора РФ по ДФО Юрий Гулягин констатировал, что лесопромышленный и рыбопромышленный комплексы продолжают оставаться главными «криминальными» отраслями<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Виктор Ишаев усилил и углубил процесс декриминализации экономики Дальнего Востока // *Коммерсантъ (Хабаровск)*. № 58 (4596). 05.04.2011.

Одной из наиболее острых проблем для Российской Федерации является охрана своих исключительных прав на использование морских ресурсов, оказание эффективного влияния на процесс возобновления морских гидробионтов, защита своих экономических интересов в части хозяйственного использования ресурсов территориального моря и прилегающей к нему зоны. В Дальневосточном регионе сосредоточено более двух третей российских морских биоресурсов, в том числе наиболее валютоёмких видов, которые обитают и добываются в территориальных водах РФ.

В таможенных органах России на Дальнем Востоке часто вскрываются факты контрабандного вывоза морепродуктов, уклонения многих юридических лиц рыбодобывающих органов от декларирования продукции морского рыбного промысла при их вывозе с таможенной территории Российской Федерации и с исключительной экономической зоны РФ за рубеж, нередко выявляется массовая подделка грузовых таможенных деклараций на вывозимую продукцию (товар). Японские власти отмечают, что до 90 % грузовых таможенных деклараций на продукцию морского рыбного промысла, представляемых российскими рыбаками, вызвали сомнения в их подлинности. Объем незаконного экспорта морских биоресурсов из территориальных вод России различными экспертами оценивается от 1,5 до 4,5 млрд долл. США в год. По данным полномочного представителя президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, в 2011 г. неучтенный доход, фиксируемый в расхождении данных по физическому объему и стоимости рыбы и рыбопродукции из регионов Дальневосточного федерального округа и импорта, составлял около 1 миллиарда долларов<sup>34</sup>.

Браконьерский промысел и контрабанда морских биоресурсов достигли таких масштабов, что стали представлять серьезную угрозу экономической безопасности России. В Российской Федерации накопился ряд серьезных проблем, не позволяющих в полной мере использовать имеющиеся природные богатства.

За последние годы уровень разведанных запасов минерального сырья начал снижаться. Добыча ряда видов минерального сырья даже при сократившихся объемах превышает прирост их запасов. Состояние минерально-сырьевых баз многих горнодобывающих регионов России резко ухудшилось вследствие истощения и снижения качественных характеристик сырья, усложнения условий отработки.

Неоценимо значение водных ресурсов для обеспечения социально-экономического развития России. Для удовлетворения потребностей населения и экономики страны в водных ресурсах построено более 2 000 крупных водохранилищ и 34 межрегиональные межбассейновые системы по перераспределению водного стока. Однако состояние многих водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений неудовлетворительно, в ряде случаев является аварийным, велик их физический износ. Широкое распространение получили эрозия берегов, подтопление земель, а также загрязнение водных источников.

Общим недостатком развития природно-ресурсного комплекса является несовершенство экономических механизмов и законодательной базы.

<sup>34</sup> Нелегальный вывоз морских биоресурсов с Дальнего Востока продолжается [Электронный ресурс]. URL : <http://www.prim.regnum.ru/news/accidents/1514481.html>

Экологическая обстановка на территории России остается напряженной. Несмотря на то, что за последнее десятилетие значительно снижены объемы производства, на отдельных территориях она близка к критической.

#### **Основные экологические проблемы современного периода:**

- загрязнение водных объектов, в том числе токсичными отходами производства;
- загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов промышленных предприятий;
- загрязнение почв в результате антропогенной деятельности;
- опустынивание и деградация растительного покрова на многих территориях, в том числе в результате неконтролируемых вырубок леса;
- сокращение видового состава флоры и фауны.

На наличие данных проблем существенное влияние оказывает ряд факторов: правовых, экономических, организационных и иных, влияющих на рациональное природопользование и охрану окружающей природной среды.

В 1990-х годах был разработан и осуществлялся целый ряд федеральных и региональных целевых программ, направленных на оздоровление экологической обстановки, обеспечение экономики страны и населения природными ресурсами, их охрану и воспроизводство. Однако реализация этих программ была затруднена в основном из-за недостатка финансовых ресурсов, в результате чего достичь намеченных целей в полной мере не удалось.

В 2000 г. в Концепции национальной безопасности РФ отмечалось, что угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России эта угроза была особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной основы природоохранной деятельности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий, низкой экологической культуры<sup>35</sup>.

В 2009 г. Президент Российской Федерации, Председатель Совета Безопасности РФ Д.А. Медведев подписал указ «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». В Стратегии отмечается, что стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. На состояние национальной безопасности

в экологической сфере негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагоприятных регионов. Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и (или) санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением страны питьевой воды. Вне нормативного правового регулирования и надзора остаются радиоактивные отходы неядерного топливного цикла. Нарастает стратегический риск исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны, падает добыча многих стратегически важных полезных ископаемых<sup>36</sup>.

Рост промышленного производства в России значительно влияет на обострение экологической обстановки, а также увеличение вероятности негативных экологических последствий антропогенного воздействия на природную среду. Возникает необходимость принятия соответствующих мер, обеспечивающих подготовку природно-ресурсной базы страны для удовлетворения растущих экономических потребностей, сохранение и воспроизводство ресурсного потенциала, снижение антропогенной нагрузки на природные комплексы, повышения эффективности контроля над трансграничным перемещением товаров, потенциально опасных для окружающей природной среды. В этих условиях значительно возрастает роль таможенных органов России.

### **1.3. Роль и значение таможенных органов в охране природы**

В связи с тем, что значительный объем ряда природных ресурсов – таких составляющих природных компонентов, как недра, животный и растительный мир, – широко вовлечены в международный торговый оборот, значительную роль в области контроля над их трансграничным перемещением играют таможенные органы. Важное место в области предотвращения перемещения через таможенную границу товаров, способных нанести ущерб окружающей природной среде, также принадлежит таможенным органам. Выполняя функцию борьбы с контрабандой редких диких животных и дикорастущих растений, их частей и дериватов, таможенные органы вносят свою лепту в сохранение биоразнообразия. Особенно возросли роль и значение таможенных органов России в охране природы в конце XX в. на Дальнем Востоке России.

Зона деятельности Дальневосточного таможенного управления распространяется на весь Дальневосточный федеральный округ и осуществляется на территории Республики Якутия (Саха), Амурской области, Хабаровского края, Еврейской

<sup>35</sup> Концепция национальной безопасности РФ: указ Президента РФ от 17.12.1997. № 1300 (с изм. и доп. от 10.01.2000 г. № 24) [Электронный ресурс]. URL : <http://base.garant.ru/175560.htm>

<sup>36</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

автономной области, Приморского края, Сахалинской области, Магаданской области, Чукотской автономной области, Камчатской области – от полярных широт до субтропиков Приморья и от побережья Чукотки на востоке до западных границ Якутии. Такой огромный и практически, за исключением южных районов, не тронутый цивилизацией район предполагает наличие большого разнообразия флоры и фауны, значительная часть которого занесена в Красную Книгу РФ и включена в Приложения СИТЕС. Вместе с тем, только за последние десять лет таможенными Дальневосточного региона пресечено более 700 попыток незаконного перемещения через таможенную границу редких видов диких животных и растений, обитающих и произрастающих на Дальнем Востоке, их частей и дериватов.

Животный и растительный мир Дальнего Востока в последние годы привлекает внимание не только ученых-биологов, экологов, представителей природоохранных органов, но и лиц, стремящихся использовать этот уникальный мир в целях личного обогащения. Социально-экономические условия на Дальнем Востоке, а также очень высокие цены на части животных, растений и их дериваты, сложившиеся в сопредельных странах, привели к тому, что в конце XX в. в регионе начал бурно развиваться нелегальный бизнес растениями и дикими животными, их частями и дериватами, использующимися в традиционной восточной медицине<sup>37</sup>. Это приводит к массовому браконьерству и попыткам незаконного перемещения через таможенную границу специфических товаров животного и растительного происхождения. Особое беспокойство вызывает бесконтрольное, варварское отношение к отечественной природе со стороны временно находящихся в РФ граждан КНР. Уже давно не является секретом, что одной из основных целей значительного количества посещающих Дальний Восток граждан КНР является если не само браконьерство, то скупка у местного населения животных, растений их частей и дериватов, добытых незаконным путем, для последующего контрабандного вывоза.

Важность работы таможенных органов России в этом направлении подтверждается не только актуальностью защиты природы и окружающей среды, масштабами нанесения ущерба биологическому разнообразию, но и значительной величиной экономического ущерба, наносимого России контрабандой не только промысловых видов, но и видов диких животных и растений, находящихся на грани исчезновения, охраняемых российским и международным законодательством. Не случайно, в 1993 г. с принятием Таможенного кодекса РФ среди основных функций таможенных органов впервые в отечественной истории были определены такие, как: борьба с контрабандой, нарушениями таможенных правил и пресечение незаконного оборота через таможенную границу Российской Федерации видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов; содействие осуществлению мер по защите животных и растений, охране окружающей природной среды<sup>38</sup>. Появлению в 1993 г. в таможенных органах России функций природоохранной направленности предшествовал почти двадцатилетний период формирования национальной экологической политики государства.

<sup>37</sup> *Наша планета: программа ООН по окружающей среде. М.: Рос. национальный комитет содействия ЮНЕП (ЮНЕПКОМ), 1994. № 4. С. 47; Дудкова В. «Животный» бизнес ценю 15 миллиардов долларов // Таможня. 2003. № 8. С. 19–21.*

<sup>38</sup> *Таможенный кодекс РФ от 18.06.1993. № 5221-1. Ст. 10.*

В последующем борьба таможенных органов с контрабандой стала составной частью государственной политики, направленной на обеспечение национальных интересов в области экономической и экологической безопасности государства. Учитывая государственную политику в области экологии, законодатель вновь в принятом в 2003 г. Таможенном кодексе РФ среди функций таможенных органов обозначил функцию ведения борьбы с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела, пресечения незаконного оборота видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов. Среди функций, играющих значительную роль в охране редких и исчезающих видов животных и растений, Таможенным кодексом РФ были определены следующие: обеспечение соблюдения установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и с международными договорами РФ запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу; обеспечение выполнения международных обязательств РФ в части, касающейся таможенного дела<sup>39</sup>.

**Статьей 12 федерального закона от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» определено, что таможенные органы:**

- обладают функциями выявления, предупреждения, пресечения преступлений и административных правонарушений, отнесенных законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов, а также иных, связанных с ними преступлений и правонарушений;
- проводят неотложные следственные действия и осуществляют предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам об указанных преступлениях;
- осуществляют административное производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела (о нарушениях таможенных правил);
- осуществляют противодействие незаконному обороту объектов фауны и флоры, относящихся к стратегически важным ресурсам, перемещаемым через таможенную границу Таможенного союза и (или) через Государственную границу Российской Федерации;
- содействуют осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> *С Таможенный кодекс РФ от 28.05.2003 № 61-ФЗ. Ст. 403.*

<sup>40</sup> *О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон РФ от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ (в ред. от 03.01.2014) // СЗ РФ. 29.11.2010. № 48. Ст. 6252.*



**Рис. 2. Основные направления деятельности таможенных органов по сохранению биоразнообразия и окружающей природной среды**

Таможенный кодекс Таможенного союза среди задач, решаемых таможенными органами, устанавливает обеспечение, в пределах компетенции, мер по защите национальной безопасности государств – членов Таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды<sup>41</sup>.

Анализ деятельности природоохранных и правоохранительных органов Российской Федерации показывает, что в современных условиях таможенные органы, в части, касающейся контроля над трансграничным оборотом товаров, могущих нанести ущерб жизни и здоровью человека, животному и растительному миру, окружающей среде; выявления и пресечения их контрабанды, а также обеспечения выполнения международных обязательств по сохранению биологического разнообразия, – играют ключевую роль. На рис. 2 показаны основные направления деятельности таможенных органов России решению задач природоохранной направленности.

В ходе своей деятельности таможенные органы региона смогли внести существенный вклад в дело по охране и контролю за использованием природных богатств России, оказать содействие природоохранным органам в сохранении биологического разнообразия и уменьшить угрозу уничтожения популяций отдельных

видов фауны и флоры, а также значительно снизить масштабы и ограничить противоправную деятельность лиц, специализирующихся на нелегальном промысле и контрабанде отечественных биоресурсов.

## Контрольные вопросы и задания

1. Что относится к компонентам природной среды?
2. Что называется природным объектом?
3. Классифицировать природные ресурсы по природным компонентам.
4. Какие природные объекты подлежат особой охране?
5. Дать определение понятию «охрана природы».
6. В чем состоит основная цель охраны природы?
7. Назвать основные задачи в области охраны природы.
8. Перечислить основные причины сокращения видового разнообразия.
9. Назвать основные экологические проблемы.
10. Перечислить основные направления деятельности таможенных органов по сохранению биологического разнообразия и окружающей природной среды.

<sup>41</sup> Таможенный кодекс Таможенного союза. Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. №17 (в ред. Протокола от 16 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. 13.12.2010. № 50. Ст. 6615.



## Глава 2. Международные нормативные акты, регулирующие охрану объектов природы

### 2.1. Становление и развитие международного природоохранного законодательства

Международное природоохранное законодательство прошло длительный путь своего становления. Требуется отметить, что к пониманию необходимости совместного решения проблем охраны животного мира и рациональному его использованию мировое сообщество подошло еще в начале XX в. В 1902 г. в Париже впервые было подписано международное биологическое соглашение, затрагивающее, в том числе, и сохранение редких видов, – *Международная конвенция по охране птиц*. Обеспокоенные массовым уничтожением морских млекопитающих на Дальнем Востоке, в 1911 г. Россия, США, Япония и Великобритания заключили *Вашингтонскую международную конвенцию по охране морских котиков*. В 1913 г. состоялся Первый Международный съезд по охране природы, в работе которого приняли участие русские ученые И.П. Бородин и Г.А. Кожевников.

В 1933 г. рядом государств была подписана *Лондонская конвенция об охране фауны и флоры и их естественных мест обитания*, включавшая положения о контроле экспортно-импортных операций. К сожалению, она не действовала, так как не содержала процедур принятия решений, определения (назначения) обслуживающего Секретариата. Реального механизма координации по контролю и регулированию трансграничного перемещения предложено не было. В 1940 г. в Вашингтоне была подписана *Конвенция по защите природы и сохранению фауны и флоры Западного полушария*. Однако большая часть ее постановлений носила формальный, декларативный характер. Данная Конвенция, например, не обязывала, а лишь призывала государства принять законы по охране находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, перелетных птиц, редких видов фауны и флоры. В 1946 г. представителями семнадцати государств была подписана так называемая *Китобойная конвенция*, целью которой являлась нормализация промысла китов и принятие мер по недопущению снижения их численности. Однако, как отмечал академик В.Е. Соколов, подписание этих соглашений в указанный период не достигало своих целей и зачастую не способствовало решению проблем сохранения животного мира<sup>42</sup>.

Большое значение в деле охраны редких видов животных сыграл созданный в 1948 г., Международный союз защиты природы, преобразованный затем во Франции на международной конференции в г. Фонтенбло (1956 г.), в **Международный союз охраны природы и природных ресурсов – МСОП (IUCN)**. Одним из первых его решений было учреждение и издание Красной книги МСОП – мирового аннотированного списка животных и растений, которым по разным причинам грозит

исчезновение. Параллельно с разработкой Красной книги велась работа по подготовке международных юридически обязательных мер охраны фауны и флоры, одной из которых предусматривался контроль за трансграничным перемещением. В 1960 г. VII Генеральная ассамблея МСОП впервые призвала правительства осуществлять импорт животных в соответствии с правилами экспорта стран, где эти животные были добыты.

В 1963 г. Генеральная ассамблея МСОП приняла резолюцию, предлагавшую создать «*Международную конвенцию по регулированию экспорта, транзита и импорта редких или угрожаемых видов диких животных или их шкур и трофеев*». Первый проект конвенции был подготовлен в 1964 г., а в 1969 г. на Генеральной ассамблее МСОП был представлен список видов, торговля которыми нуждается в международном контроле. Этот список явился прообразом Перечня видов, находящихся под угрозой исчезновения, включенных в Приложения Конвенции СИТЕС.

В 1951 г. более 50 государств подписали международную Конвенцию по защите растений. Известно, однако, что проблемы возникновения и распространения вредителей и болезней растений носят, как правило, региональный характер, и их решение зависит от согласованных действий стран определенного географического района. Поэтому государства при заключении Конвенции 1951 г. предусмотрели возможность принятия дополнительных региональных соглашений в развитие ее целей и принципов, учреждения международных организаций по защите растений. Такие соглашения в последующем были заключены между государствами Европы, Америки, Африки, Юго-Восточной Азии и Тихоокеанского бассейна.

В 1970-е годы прошлого столетия руководством СССР провозглашается курс на активное участие в международных мероприятиях по охране природы. Данный курс был принят как в результате внутренних факторов (например, в 1957–1963 гг. во всех союзных республиках были приняты Законы об охране природы, а в конце 1960-х годов в СССР были разработаны Основы общесоюзного законодательства в области охраны и использования ресурсов и условий разных сторон природы), так и под влиянием природоохранных процессов происходящих в мире.

В период с 1971 г. по 1991 г. Союзом Советских Социалистических Республик был подписан ряд соглашений, договоров и конвенций природоохранной направленности. Эти конвенции и соглашения, в той или иной степени, предусматривали вопросы регулирования трансграничного перемещения и борьбы с контрабандой видов дикой фауны и флоры.

В 1971 г. странами ООН была учреждена **межправительственная программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (МАБ)**. Одно из основных направлений деятельности МАБ – сохранение и мониторинг состояния биологического разнообразия и экосистем. В международный координационный совет, осуществляющий руководство этой Программой, вошел СССР, руководство которого на XXIV съезде КПСС в лице генерального секретаря ЦК КПСС Л.И. Брежнева заявило об участии в коллективных международных мероприятиях по охране природы и рациональному использованию её ресурсов<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Соколов В.Е. *Международная деятельность в деле охраны млекопитающих // Избранные труды: в 2 т. Т. 2. Поведение, экология, охрана млекопитающих. М.: Наука, 2003. С. 346.*

<sup>43</sup> XXIV съезд КПСС. *Стенографический отчет. Т. 1. М.: Изд-во полит. литер., 1972. С. 82.*

В 1972 г. в Стокгольме состоялась *Конференция Организации Объединенных Наций по проблемам охраны окружающей среды*. Конференция впервые признала, что сохранение и улучшение окружающей среды является принципиально важной обязанностью всех правительств – «человечество достигло момента, когда необходимы немедленные действия для сохранения окружающей среды»<sup>44</sup>.

Несмотря на то, что СССР по идеологическим мотивам не принимал участие в работе этой Конференции (на Конференцию не была приглашена ГДР), в том же году Советский Союз вошел в *межправительственную организацию системы ООН «Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде» (ЮНЕП)*. На 1-й сессии Совета управляющих «Программы ООН по окружающей среде» (ЮНЕП), в июне 1973 г. (с участием СССР и других социалистических государств) был обсужден «*План действий в области окружающей среды*», принятый на Стокгольмской конференции 1972 г. По итогам обсуждения были определены **основные направления международного сотрудничества**:

- охрана здоровья и благосостояния человека;
- охрана почв и вод и борьба с распространением пустынь;
- образование, профессиональная подготовка и информация в области охраны природы;
- торговые, экономические и технологические аспекты;
- защита Мирового океана;
- охрана растительности, диких животных и генетических ресурсов;
- проблемы энергетических ресурсов.

В 1972 г. 16 ноября в Париже на 16-й сессии ЮНЕСКО была подписана, в т.ч. Советским Союзом, *Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия*. СССР эту Конвенцию ратифицировал только в 1988 г. Конвенция определила, что под «природным наследием» понимается, в том числе, ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или сохранения. Конвенция определила важность обеспечения более эффективной охраны и сохранения природного наследия, в том числе путем приёма соответствующих юридических, научных, технических, административных и финансовых мер<sup>45</sup>. В этом же, 1972 г., рядом государств была подписана международная Конвенция о сохранении тюленей Антарктики.

В 1973 г., в Вашингтоне, выполняя Рекомендацию 99.3 Стокгольмской конференции ООН и учитывая заключения Генерального соглашения по тарифам и торговле

<sup>44</sup> Ларин В. *Охрана природы России: от Горбачева до Путина* / В.Ларин, Р.Мнацаканян, И.Честин, Е. Шварц М.: КМК, 2003. С. 21.

<sup>45</sup> Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16.11.1972 г. // ЮНЕСКО, *Акты генеральной конференции. 17-я сессия. Резолюция. С.146–158.*

(ГАТТ), Организации по сельскому хозяйству и продовольствию (ФАО), ряд государств обсудили и подписали *Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры находящимися под угрозой исчезновения – СИТЕС (Convention on International Trade in Endangered Species of Rare Wild Fauna and Flora)*. На следующий год, 29 марта 1974 г., эту Конвенцию подписал Советский Союз. 4 августа 1976 г. Конвенция прошла утверждение в Совете Министров СССР и 8 декабря 1976 г. вступила в силу. Необходимо отметить, что именно подписание Конвенции в будущем окажет значительное влияние на появление в таможенных органах России функции природоохранной направленности.

Одновременно в этот период шла работа по заключению двухсторонних и многосторонних международных соглашений по охране природы и окружающей среды в приграничных областях.

15 ноября 1973 г. в г. Осло правительства Дании, Канады, Норвегии, СССР и США, подписывают *Соглашение о сохранении белых медведей*. Основная цель соглашения – охрана и защита белого медведя как важного вида ресурсов арктического района, путем осуществления координированных национальных мероприятий. Среди основных мероприятий определено, что каждая Сторона – участница договора – запрещает экспорт, импорт и доставку на свою территорию, а также торговлю в пределах своей территории белых медведей или любой их части, или полученной из них продукции, добытых в нарушение настоящего Соглашения.

В 1975 г. Советский Союз вступил в *Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция)*, заключенной рядом государств 2 февраля 1971 г. в г. Рамсаре (Иран). Несмотря на то, что данная конвенция является специализированной, так как её предмет ограничивается лишь водно-болотными угодьями, реализация её положений оказала влияние на проведение мероприятий по выявлению и пресечению контрабанды объектов фауны и флоры в приграничной зоне. В настоящее время, из 35 объектов, имеющих международное значение и включенных в Список находящихся на территории Российской Федерации водно-болотных угодий, восемь (включая государственный природный заповедник «Ханкайский») расположены на территории Дальневосточного федерального округа<sup>46</sup>. Эти объекты находятся в зоне ответственности Дальневосточного таможенного управления (Уссурийской, Благовещенской, Хабаровской, Камчатской таможен).

В 1980 г. важной вехой в деле охраны природы стала принятая на конференции в Канберре (Австралия) при активном участии Советского Союза международная Конвенция о сохранении морских ресурсов Антарктики.

Особое внимание в международных соглашениях уделялось вопросам контроля за трансграничным перемещением диких животных и растений. Только с 1971 г.

<sup>46</sup> О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, от 2 февраля 1971 г.: постановление Правительства РФ от 13.09.1994 г. № 1050 [Электронный ресурс]. URL : <http://ruspravo.org/zemelnoe-post/21.html>

по 1991 г. Советским Союзом было подписано и заключено, в том числе со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, одиннадцать международных соглашений и договоров, предусматривающих, в той или иной степени, контроль над перемещением через таможенную границу объектов дикой фауны и флоры, а также пресечение их контрабанды. Однако нормативно-правовая база, регламентирующая порядок или механизм выполнения требований международных актов, несмотря на ратификацию и вступление в силу, разработана не была и практически отсутствовала вплоть до 1992 г. Отсутствие соответствующих функций и задач в таможенных органах, а также нормативных документов, определяющих полномочия таможенных органов в деятельности на данном направлении, малочисленность подразделений таможенных органов и ряд других факторов не позволяли эффективно выполнять положения, закрепленные в указанных договорах и соглашениях. Поэтому, фактически, все подписанные Советским Союзом международные соглашения в области охраны природы и сохранения биологического разнообразия в период 1971–1991 гг. в части, касающейся таможенного дела, носили декларативный характер.

После распада СССР Российская Федерация заявила о продолжении выполнения обязательств бывшего СССР. В 1991 г. Россия предоставила в Секретариат СИТЕС Декларацию о преемственности по отношению к СССР. Первого января 1992 г. положения СИТЕС официально вступили в силу в Российской Федерации. Об этом незамедлительно были информированы таможенные органы России<sup>47</sup>. В целях обеспечения выполнения взятых на себя обязательств по выполнению положений по сохранению животного и растительного мира, перед таможенными органами ставится задача по контролю над перемещением через таможенную границу объектов фауны и флоры, подпадающих под требования СИТЕС. Следовательно, с 1992 г. Россия, как правопреемник СССР, приняла обязательства, налагаемые Конвенцией СИТЕС, и приступила к выполнению её положений. Однако непосредственно к выполнению взятых на себя международных обязательств по выполнению положений по сохранению животного и растительного мира таможенные органы приступили только с принятием в 1993 г. Таможенного кодекса, предусматривающего соответствующую функцию<sup>48</sup>.

С 1992 г., заявив о продолжении выполнения обязательств бывшего СССР в области охраны природы, Россия принимает активное участие в деятельности ЮНЕП. Из числа наиболее значимых глобальных проектов, осуществляемых под эгидой ЮНЕП, следует отметить подготовку и проведение в 1992 г. в Рио-де-Жанейро Конференции Организации Объединенных Наций по охране окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), на которой 13 июня 1992 г., российской стороной была подписана Конвенция о биологическом разнообразии (КБР). К 2003 г. Конвенцию ратифицировали 63 государства, в том числе Россия. В настоящее время Конвенция по биологическому разнообразию служит основным правовым документом для реализации проектов ЮНЕП в области сохранения биологического разнообразия. 4 февраля 1994 г. Президентом РФ Б.Н. Ельциным издается указ № 236

<sup>47</sup> Об Административном Органе СИТЕС в России: приказ ГТК России от 03.05.1992. №1-13/2788 // Текущий архив ДВОТ. Д. № 06-01.

<sup>48</sup> Таможенный кодекс РФ от 18.06.1993. № 5221-1. Ст. 10 // Рос. газета. № 138. 21.07.1993.

«О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». В соответствии с указом сохранение биологического разнообразия является основным направлением деятельности России в развитии международного сотрудничества по сохранению, защите и восстановлению экосистем Земли. Принятый в 1995 г. федеральный закон РФ «О международных договорах Российской Федерации» подчеркивает, что «международные договоры Российской Федерации, наряду с общепринятыми принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью её правовой системы». Поэтому появление в 1993 г. у таможенных органов России функции по обеспечению выполнения международных обязательств в части, касающейся таможенного дела, оказало существенное влияние на ведение борьбы с контрабандой объектов фауны и флоры, подпадающих под действие международных правовых актов.

В 1997 г. Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды, Министерством науки, рядом департаментов Минсельхозпрода был подготовлен и опубликован первый национальный доклад Российской Федерации «Сохранение биологического разнообразия в России». Целевое назначение доклада – информирование международного сообщества о выполнении Россией обязательств по Конвенции о биологическом разнообразии. Среди органов исполнительной власти, которые активно участвовали в реализации стратегических и тактических действий по сохранению биологического разнообразия, выделен Государственный таможенный комитет России, осуществляющий контроль над экспортом и импортом объектов животного и растительного мира, в том числе реализацию отдельных обязательств России по СИТЕС<sup>49</sup>. В докладе впервые на официальном уровне была отмечена результативная деятельность таможенной службы России по выявлению и пресечению незаконного ввоза на территорию РФ и незаконного вывоза с территории России редких животных и растений, биологического сырья и дериватов<sup>50</sup>.

Уникальность природного мира Дальнего Востока России, наличие значительного количества видов диких животных и растений, накладывает особую ответственность на таможенные органы региона по обеспечению выполнения взятых на себя Россией международных обязательств. В настоящее время под требования СИТЕС и других международных конвенций, договоров и соглашений, определяющих особый порядок перемещения, контроль над перемещением и пресечение контрабандного перемещения, подпадают более 140 дальневосточных видов диких животных и дикорастущих растений.

**Процесс обеспечения выполнения международных природоохранных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела в конце XX – начале XXI в., проходил следующим образом<sup>51</sup>.**

<sup>49</sup> О Выполнение Россией международных обязательств по сохранению биологического разнообразия. // Первый национальный доклад Российской Федерации «Сохранение биологического разнообразия в России». Выполнение Россией обязательств по Конвенции о биологическом разнообразии. М.: Госкомэкология, 1997. С. 23.

<sup>50</sup> Там же. С. 94.

<sup>51</sup> Ляпустин С.Н. Контрабанда объектов фауны и флоры и борьба с ней на Дальнем Востоке России (конец XIX – начало XXI в.): монография. Владивосток: РИО ВФ РТА, 2008. С.177–178.

*Во-первых, – путем создания механизма выполнения международных обязательств, включающего:*

- создание нормативно-правовой основы обеспечения выполнения положений международных конвенций, соглашений, договоров, в части касающейся таможенного дела (официальное подтверждение преемственности в выполнении международных обязательств, ранее взятых на себя СССР, издание федеральных законов, постановлений Правительства РФ, указов президента РФ, нормативных актов ГТК России);
- формирование исполнительных структур – подразделений (в том числе специальных) таможенных органов и наделение соответствующими полномочиями уже существующих;
- организация исполнения положений международных обязательств региональными таможенными управлениями и контроль над деятельностью таможен (издание приказов, распоряжений, указаний ГТК, ГУБК ГТК, ДВТУ).

*Во-вторых, – путем осуществления практической деятельности по выполнению международных обязательств, предусматривающей:*

- контроль над трансграничным перемещением объектов фауны флоры, попадающих под международные требования (осуществление таможенного контроля, нетарифного экспортного контроля; досмотровые мероприятия, проводимые таможенными органами Дальневосточного региона);
- выявление и пресечение контрабанды объектов фауны и флоры, в отношении которых установлены особый порядок и правила перемещения через таможенную границу РФ (возбуждение уголовных дел и дел об административных правонарушениях в сфере таможенного дела, выявленных в процессе таможенного оформления и таможенного контроля и в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности);
- профилактическую деятельность таможенных органов региона (разъяснительная работа с участниками внешнеэкономической деятельности, работа с правительственными и неправительственными природоохранными организациями).

*В-третьих, – путем организации контроля над исполнением положений международных обязательств по сохранению биологического разнообразия:*

- деятельность законодательных органов (Госдумы, Думы Приморского края и др. субъектов ДВФО);
- деятельность надзирающих органов (отдел по надзору за соблюдением законности в таможенных органах Дальневосточной транспортной прокуратуры, природоохранной прокуратуры по Приморскому краю и т.п.);
- деятельность международных природоохранных правительственных и неправительственных организаций (ЮНЕП, Секретариат СИТЕС, ТРАФФИК и др.).

**В истории обеспечения выполнения международных соглашений о контроле над трансграничным перемещением и борьбе с контрабандой объектов фауны и флоры на Дальнем Востоке, можно выделить три этапа<sup>52</sup>:**

1. 1971–1991 гг. – советский период декларирования приверженности охране природы и окружающей среды;
2. 1991–1993 гг. – период перехода от декларирования к практической деятельности, создания и формирования механизма реализации, взятых РФ международных обязательств по сохранению биологического разнообразия, охране природы и окружающей среды;
3. 1993 г. – настоящее время – период непосредственного выполнения Россией взятых на себя международных обязательств по сохранению биологического разнообразия, охране природы и окружающей среды в части, касающейся таможенного дела.

Таким образом, развитие природоохранного законодательства России прошло под значительным влиянием международных природоохранных процессов. В последующем развитие природоохранного законодательства России оказало непосредственное воздействие на формирование и появление в таможенных органах России функции природоохранной направленности.

## **2.2. Основные международные конвенции и соглашения в области охраны природы, стороной которых является Российская Федерация**

Одной из существенных особенностей охраны природы является то, что многие проблемы, возникающие в данной сфере, невозможно решить силами одного государства. К таким проблемам относятся: охрана озонового слоя атмосферы; защита трансграничных водных объектов; контроль за трансграничным перемещением товаров, способных наносить ущерб природе; защита мигрирующих животных; контроль за трансграничным перемещением объектов фауны и флоры, находящихся на грани исчезновения, и многие другие. Решить эти проблемы возможно только согласованными действиями нескольких государств, а иногда и всего мирового сообщества.

Осознание необходимости согласованных действий всего мирового сообщества в области охраны природы – характерная черта современности, поэтому федеральный закон «Об охране окружающей среды» гласит, что отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов,

<sup>52</sup> Ляпустин С.Н. Указ. соч. С. 179.

их сохранения и восстановления, наряду с земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования, регулируются международными договорами Российской Федерации. Статья 3 этого закона международное сотрудничество в области охраны природной среды объявляет одним из основополагающих принципов охраны окружающей природной среды.

Международное сотрудничество в области охраны природной среды регулируется нормами международного права. *Международное право охраны окружающей природной среды – это система норм права, содержащихся в международных договорах, соглашениях, конвенциях, решениях международных организаций, регулирующих использование и охрану природных объектов и благоприятную окружающую среду.*

Предметом международного права охраны окружающей природной среды являются экологические отношения по поводу таких природных объектов, использование и охрана которых требует согласованных действий сопредельных государств или всего мирового сообщества. К таким природным объектам относятся Мировой океан, атмосфера Земли, Космос, Антарктида, мигрирующие животные, и др.

Действующим российским законодательством установлен приоритет норм международного права над внутренним законодательством. Это предусмотрено статьей 15 Конституции, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью нашей правовой системы и, если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, применяются правила международного договора.

Существование приоритета международного права перед внутрисубъектным заключается в повышенном влиянии международного права на формирование внутрисубъектного законодательства Российской Федерации. Но для того, чтобы норма международного права стала обязательной для физических и юридических лиц в государстве, его государственных органов, органов местного самоуправления, вводится процедура имплементации в национальные законодательные и нормативные правовые акты. Другими словами, включение общепризнанных принципов и норм международного права в систему права России, в сферу источников национального права происходит только на основании специальных решений и действий государства.

Источниками международного права охраны окружающей природной среды являются международные договоры, соглашения, конвенции, резолюции и решения международных организаций, конференций, и др.

В соответствии с федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» *международный договор РФ означает международное соглашение, заключенное РФ с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее – иное образование) в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того,*

*содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования*<sup>53</sup>.

Нормативно-правовые акты, являющиеся источниками международного права окружающей среды, могут быть классифицированы по различным основаниям, но особый интерес представляет классификация их по природным объектам, отношения по поводу использования и охраны которых они регулируют. По этому основанию могут быть выделены международные договоры, соглашения и конвенции, касающиеся природных комплексов отдельных регионов – Антарктики, Арктики, Африки и др.; использования и охраны флоры и фауны, воды, атмосферного воздуха, озонового слоя, и др.

Как отмечалось выше, многие международные соглашения и конвенции ранее были подписаны СССР и вытекающие из них права и обязательства в области международной охраны и использования природных объектов в настоящее время возлагаются на Российскую Федерацию как правопреемника Советского Союза. Многие международные соглашения и конвенции подписаны самой Российской Федерацией. Такова, например, *Конвенция о биологическом разнообразии*, подписанная в г. Рио-де-Жанейро 13 июня 1992 г. (см. федеральный закон «О ратификации конвенции о биологическом разнообразии»), имеющая важное значение для охраны и использования животного и растительного мира.

**В настоящее время Российская Федерация является участницей многих международных конвенций, направленных на сохранение природы и окружающей среды, основными среди которых являются:**

- Международная конвенция по регулированию китобойного промысла от 02.12.1946 г. (МКК);
- Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г.;
- Европейская конвенция о защите животных при международной перевозке (Париж, 1968 г., с изм. и доп. от 10.05.1979);
- Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц от 02.02.1971, Рамсар (Иран);
- Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.;
- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 03.03.1973, Вашингтон;

<sup>53</sup> О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 25.12.2012) // СЗ РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2757.

- Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного воздействия на природную среду 1977 г.;
- Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики от 26.05.1981 (АНТКОМ);
- Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных 1983 г. Бонн;
- Венская конвенция об охране озонового слоя от 22.03.1985, Вена;
- Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22.03.1989, Базель;
- Конвенция о биологическом разнообразии от 13.06.1992 г., Рио-де-Жанейро.

Ведущая роль в развитии международного экологического права принадлежит международным организациям, особое место среди которых занимает ООН, постоянно курирующая вопросы охраны природы Экономическим и Социальным Советами. Важная роль принадлежит другим организациям системы ООН, а также ее региональным комиссиям. В своей области занимаются разработкой норм и принципов защиты окружающей среды Организация ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), ЮНЕСКО, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО). Существует специальная Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), которая практически представляет собой международную организацию, хотя юридически это вспомогательный орган, созданный резолюцией Генеральной Ассамблеи. ЮНЕП принадлежит первостепенная роль в содействии развитию международного экологического права. В ее рамках разрабатываются основы этого права, инициируется подготовка конвенций. Решения, принимаемые теми или иными международными организациями, и в первую очередь Организацией Объединенных Наций играют значительную роль в международно-правовой охране окружающей природной среды. К таковым, в частности, относятся принятые Стокгольмской конференцией ООН по окружающей природной среде 1972 г. Декларация принципов и План мероприятий, содержащий 109 пунктов, в которых предусматриваются организационные, экономические, политические вопросы охраны окружающей природной среды и взаимоотношения государств и международных организаций в данной сфере. Выполнение Рекомендации 99.3 Стокгольмской конференции ООН, привело в 1973 г. к подписанию рядом государств Конвенции СИТЕС.

**Основное предназначение СИТЕС** – регулирование международной торговли объектами дикой флоры и фауны с тем, чтобы данная торговля не становилась фактором, приводящим к сокращению численности диких животных и растений, которые подвергаются неконтролируемой браконьерской добыче для последующего контрабандного перемещения. По сведениям Всемирного центра мониторинга окружающей среды ЮНЕП, который осуществляет по соглашению с Секретариатом СИТЕС сбор и ведение базы данных, по объемам торговли в мире ежегодно осуществляется более 200 тысяч международных торговых операций с объектами СИТЕС. Во второй половине 90-х годов ежегодный мировой оборот

объектов дикой фауны и флоры (без учета лесной и рыбной продукции) колебался между пятью и шестью миллиардами долларов США<sup>54</sup>.

В настоящее время СИТЕС объединяет 169 государств и является основным механизмом регулирования международной торговли наиболее уязвимыми представителями животного и растительного мира<sup>55</sup>.

Для обеспечения более гибкого регулирования торговли дикими животными и растениями действие Конвенции распространяется на Перечень, включающий 3 списка животных и растений (Приложения СИТЕС I, II, III), которые являются ее неотъемлемой частью. С 2000 г. для контроля над перемещением через таможенную границу объектов СИТЕС Перечни диких животных и растений, подпадающих под действие СИТЕС, начали направляться в таможенные органы России<sup>56</sup>. Каждые три года Приложения СИТЕС уточняются Конференцией Сторон – стран-участниц Конвенции. Предыдущие 10-я и 11-я Конференции, включив в Приложения виды животных и растений, обитающих и произрастающих на Дальнем Востоке, – сибирского, сахалинского и амурского осетра, калугу, женьшень настоящий – оказали существенное влияние на работу таможенных органов Дальнего Востока.

Немаловажную роль при этом сыграло постановление Правительства РФ «О снятии Российской Федерацией оговорки в отношении речной выдры, включенной в Приложение 1 Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г.» от 18 июня 1999 г. № 653.

О стремлении выполнения российской стороной положений СИТЕС говорит тот факт, что с 1992 г. по настоящее время в России издано 12 федеральных законов, два указа Президента РФ, 16 постановлений Правительства РФ, распоряжение Правительства РФ и более 40 ведомственных (ФТС РФ (ГТК РФ), МПР РФ, Минсельхоз и др.) нормативно-правовых актов, определяющих действия уполномоченных государственных органов. Цель издания указанных документов – регламентация и установление контроля над перемещением через таможенную границу объектов фауны и флоры.

На Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся 3–14 июня 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро, были подведены итоги двадцатилетней деятельности по охране окружающей природной среды. На ней была принята Декларация, в которой сформулированы основные принципы охраны окружающей природной среды, а также Повестка дня – XXI век, предусматривающая обширную программу действий по охране природы в следующем столетии.

<sup>54</sup> Дронова Н.А. *Материалы по выполнению Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения в Российской Федерации*. М.: Административный орган СИТЕС, 2005. С. 7.

<sup>55</sup> Там же. С. 8.

<sup>56</sup> О перечне видов СИТЕС : письмо ГТК РФ от 29.11.2000 г. № 07-24/34683; О направлении Приложения СИТЕС: письмо ГУБК ГТК от 18.12.2002 г. № 08-225/6921; Об обновленном Перечне видов животных и растений, подпадающих под СИТЕС: письмо ГТК от 30.04.2003 г. № 07-60/18414 // Текущий архив ДВОТ. Д. № 06-01.

Международная деятельность России в рамках выполнения требований конвенций, международных соглашений и программ в области сохранения биоразнообразия, работа представителей России в составе международных природоохранных организаций – Всемирного фонда дикой природы (WWF), Международного союза охраны природы (МСОП) и др. – позволяет целенаправленно осуществлять деятельность по охране природных объектов.

Как отметил известный специалист в области охраны природы А.А. Тишков, прежде всего, происходит определенный синергизм усилий и финансовых средств: «При четкой международной координации и аудите осуществляется финансирование национальных программ по сохранению биоразнообразия (например, при реализации проектов Глобального экологического фонда, Всемирного фонда охраны дикой природы и других). Списки МСОП редких и угрожаемых видов приоритетно принимаются во внимание при формировании национальных стратегий сохранения редких видов.

*Конвенция СИТЕС* контролирует торговлю и международные перевозки многих тысяч видов редких растений и животных, что снижает их нелегальный оборот и браконьерство. *Глобальный Экологический Фонд по представлению КБР* финансирует сотни проектов в разных странах по сохранению биоразнообразия, природных экосистем, распространению экосистемного подхода и устойчивому использованию биоресурсов, а также деятельность неправительственных экологических организаций в этой области. *Рамсарская конвенция* взяла под свою опеку сотни водно-болотных угодий, имеющих международное значение (из них 35 в России), на которых размещены крупнейшие в мире участки гнездования, зимовок и остановок на пути миграции водоплавающих птиц. *Программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера»* создает по всему миру сеть биосферных резерватов (в России их уже более 30), являющихся своего рода инструментом сохранения биоразнообразия и мониторинга его состояния в стране. Среди глобальных и региональных механизмов реализации КБР можно выделить, например Глобальную стратегию охраны растений с ее сетью «ключевых ботанических территорий», Пан-европейскую стратегию сохранения ландшафтного и биологического разнообразия, Конвенцию об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания (Бернская конвенция), Конвенцию об охране мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция), Международную конвенцию по охране птиц»<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Тишков А.А. Теория и практика сохранения биоразнообразия (к методологии охраны живой природы в России) [Электронный ресурс]. URL : <http://www.biodat.ru/doc/lib/tishkov2.htm>

## 2.3. Конвенция о международной торговле объектами дикой фауны и флоры, находящимися на грани исчезновения (СИТЕС). Конвенция о сохранении биологического разнообразия

Конвенция о международной торговле дикими видами фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, или, как ее принято называть, СИТЕС (Convention of International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) является международным, межправительственным соглашением. Основной целью этой Конвенции является устранение угрозы для существования диких видов со стороны торговли ими.

Для целей этой Конвенции термин «международная торговля дикими видами» означает экспорт, реэкспорт, импорт и интродукцию из моря объектов животного и растительного мира, включенных в I, II и III Приложения. Под термином «образец СИТЕС» следует понимать любое животное или растение, включенное в Приложение СИТЕС, живое или мертвое, или любую легко распознаваемую его часть, или производное (дериват), в том числе те, которые по документам, упаковке, ярлыку или маркировке, или по иным признакам являются, или могут являться, частями или производными (дериватами) животного или растения. СИТЕС предусматривает прохождение специальных процедур при перемещении через таможенные границы образцов, включенных в Приложение СИТЕС. На каждую партию образцов необходимо иметь специальное разрешение СИТЕС.

В конце XIX – начале XX в. в Европу осуществлялись массовые поставки сотен тысяч шкурок и перьев колибри, райских птиц, попугаев, страусов и белых цапель. Эти предметы служили основой для многочисленных коллекций, являлись аксессуарами для дамских украшений. Как пример: в этот период в России сформировались многочисленные частные и научные орнитологические коллекции. Чучела колибри и райских птиц российскими коллекционерами приобретались в основном в Великобритании и Германии. В результате, в настоящее время самая крупная в России коллекция колибри – 1 072 тушек – хранится в Зоологическом институте РАН, 200 чучел выставлено в музее этого же института, 529 чучел и 29 тушек – в Государственном Дарвиновском музее<sup>58</sup>. В конечном счете, массовая неконтролируемая торговля подобным товаром привела к пониманию, что национальные меры охраны недостаточны. В связи с этим в 1911 г. швейцарский эколог Пауль Сарасин впервые предложил отрегулировать международную торговлю экзотическими птицами, однако мировые войны и кризисы сдвинули эти планы.

В 1948 г. был создан *Всемирный Союз охраны природы*. В 1960 г. VII Генеральная ассамблея МСОП впервые призвала правительства осуществлять импорт животных в соответствии с правилами экспорта стран, где эти животные были добыты.

<sup>58</sup> Фадеев И.В. Колибри. Каталог коллекции. М.: Государственный Дарвиновский музей, 2002. С. 13.

Однако реального механизма такого регулирования тогда предложено не было. В 1963 г. Генеральная ассамблея МСОП приняла резолюцию, предлагавшую создать «Международную конвенцию по регулированию экспорта, транзита и импорта редких или угрожаемых видов диких животных или их шкур и трофеев». Первый проект конвенции был подготовлен в 1964 г., а в 1969 г. Генеральной ассамблее МСОП представлен список видов, торговля которыми нуждается в международном контроле.

В 1972 г. Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде приняла *Рекомендацию 99.3*, в соответствии с которой и с учётом заключений Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), Организации по сельскому хозяйству и продовольствию (ФАО), в марте 1973 г. в Вашингтоне делегации 80 стран обсудили проект Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), и подписали ее. Конвенция вступила в силу с 1 июля 1975 г.

Страны – участницы Конвенции принято называть Сторонами СИТЕС. Как выше отмечалось, в настоящее время к СИТЕС присоединились 169 стран. Под охраной Конвенции находятся более чем 30 тысяч видов животных и растений.

СИТЕС будучи, по сути, самым мощным международным соглашением по сохранению диких видов, по форме представляет собой конвенцию по регулированию торговли и не более того. Никаких специальных программ по непосредственной охране диких животных или среды их обитания СИТЕС не имеет, да и задач таких не ставит. Посредством СИТЕС осуществляется международный контроль и регулирование торговли дикими видами, т. е. оказывается замедляющее воздействие на ту пружину, которая и раскручивает маховик изъятия животных и растений из природы.

СИТЕС состоит из текста Конвенции, включающего двадцать пять статей, и трех Приложений – Приложение I, Приложение II и Приложение III, являющиеся неотъемлемой частью Конвенции. Как и любой другой международно-правовой документ, тем более в области регулирования экспортно-импортных операций, СИТЕС требует постоянного совершенствования. Стороны Конвенции активно её интерпретируют. Начиная с 1976 г. на Конференциях Сторон было принято более 200 рекомендаций, называемых в настоящее время Резолюциями или Решениями. Хотя они формально не имеют такой юридической силы, как текст собственно Конвенции, тем не менее, обязывают Стороны выполнять их.

*Принцип действия СИТЕС состоит в установлении строго определенного порядка трансграничного перемещения определенных видов животных и растений и их любых дериватов.* Этот порядок призван обеспечить контроль над объемами и направлениями этих перемещений, а также, главное, над законностью происхождения образцов. Для этого видам животных или растений был придан определенный статус, и они внесены в соответствующие Приложения Конвенции. Порядок, устанавливаемый СИТЕС, определяет, что экспорт, импорт и реэкспорт любых животных и растений, относящихся к видам, внесенным в Приложения, может осуществляться только по специальным разрешениям, выдаваемым Административными органами Конвенции. Порядок выдачи этих разрешений детально прописан в тексте СИТЕС и зависит от того, в какое Приложение занесен вид.

Высшим органом Конвенции является *Конференция Сторон*. Конференция Сторон проводится раз в три года. Между Конференциями Сторон исполнительным органом Конвенции является *Секретариат СИТЕС*, расположенный в Женеве (Швейцария). Наблюдательным органом Конвенции в период между Конференциями сторон является Постоянный комитет. Вопросы, связанные с биологией и/или статусом видов или популяций животных и растений решают Комитет по животным, Комитет по растениям и Номенклатурный комитет.

Таможенное регулирование объектов СИТЕС в Российской Федерации производится при соблюдении условий Конвенции СИТЕС в порядке, определяемом таможенным законодательством Таможенного союза, ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и принимаемыми в соответствии с ним иными правовыми актами Российской Федерации. Основу для выполнения СИТЕС составляют три Приложения, которые включают перечень видов, международную торговлю которыми регулирует Конвенция. Приложения различаются по процедурам и требованиям, установленным для торговли образцами видов, включенными в них.

**Приложение I СИТЕС** включает виды животных и растений, находящиеся под угрозой исчезновения. Экспорт, реэкспорт и импорт таких видов в коммерческих целях запрещен, за исключением экземпляров, являющихся вторым поколением при размножении животных в питомниках (включая зоопарки), зарегистрированных в установленном порядке Секретариатом СИТЕС. Для вывоза за рубеж образцов Приложения I необходимо получение как экспортного, так и импортного разрешения СИТЕС. В настоящее время в Приложение I включено более 890 видов животных и растений.

**Приложение II СИТЕС** включает виды, которые в данное время хотя и не обязательно находятся под угрозой исчезновения, но могут оказаться под такой угрозой, если торговля образцами таких видов не будет строго регулироваться в целях недопущения такого использования, которое несовместимо с их выживанием. Для вывоза за рубеж образцов Приложения II необходимо получение экспортного разрешения СИТЕС. В настоящее время в Приложение II включено более 29 тысяч видов животных и растений.

**Приложение III СИТЕС** включает виды, которые по определению любой Стороны подлежат регулированию в пределах ее юрисдикции в целях предотвращения или ограничения эксплуатации и в отношении которых необходимо сотрудничество других Сторон в контроле над торговлей. Для вывоза за рубеж образцов Приложения III необходимо получение сертификата о происхождении. При операциях с образцами Приложения III Российская Федерация выдает экспортное разрешение СИТЕС. В настоящее время в Приложение III включено более 240 видов животных и растений.

Разрешение на экспорт, реэкспорт и импорт образцов животных и растений, включенных в I, II или III Приложение СИТЕС, выдается Административным органом СИТЕС при условии положительного заключения Научного органа СИТЕС. Научными органами, обеспечивающими выполнение обязательств России, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении видов



дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб, определены: федеральное государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны природы» и государственное учреждение «Институт проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова Российской академии наук»<sup>59</sup>. Научным органом, обеспечивающим выполнение обязательств России, вытекающих из Конвенции, в отношении осетровых видов рыб, определено федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии»<sup>60</sup>.

За годы, прошедшие с момента подписания СИТЕС произошли весьма серьезные изменения в перечне видов, подпадающих под действие Конвенции. Первый перечень вступил в силу 1 июля 1975 г. В нем числилось 54 таксона животных и 134 – растений, включая семейства, роды, виды и подвиды и некоторые географически обособленные популяции. В настоящее время перечень включает более 30 тысяч видов. Серьезное расширение списка видов в Приложениях СИТЕС не отражает истинную угрозу выживанию видов в результате вовлечения их в международную торговлю. В подавляющем большинстве случаев включение в СИТЕС целиком отрядов, семейств или родов предполагает защиту только нескольких видов, но поскольку их крайне трудно отличить от родственных видов (особенно в молодом возрасте или в изделиях), в перечень вносится отряд, семейство или род целиком.

С 2000 г. для контроля над перемещением через таможенную границу объектов СИТЕС Перечни диких животных и растений, подпадающих под действие СИТЕС, начали направляться в таможенные органы России<sup>61</sup>. Каждые три года Приложения СИТЕС уточняются Конференцией Сторон – стран-участниц Конвенции. 10-я и 11-я конференции оказали существенное влияние на работу таможенных органов Дальнего Востока, включив в Приложения виды животных и растений, обитающих и произрастающих на Дальнем Востоке: сибирского, сахалинского и амурского осетра, калугу, женьшень настоящий. 14 октября 2010 г. вступило в действие решение Секретариата СИТЕС, согласно которому сосна кедровая корейская была внесена в Приложение III списка СИТЕС, о чем ФТС России известило таможенные органы письмом от 21 сентября 2010 г. № 14-57/46102 «О направлении информации».

Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (высшего органа таможенного союза) от 27.11.2009 г. № 19 «О едином нетарифном регулировании таможенного союза

<sup>59</sup> О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб: постановление Правительства РФ от 04.05.2008 г. № 337 // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2175.

<sup>60</sup> О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении осетровых видов рыб: постановление Правительства РФ от 26.09.2005. № 584 (с изм. от 1.11.2007 г., 11.06.2008 г., 14.02.2009 г.) // СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4037.

<sup>61</sup> О перечне видов СИТЕС: письмо ГТК РФ от 29.11.2000 г. № 07-24/34683; О направлении Приложения СИТЕС: письмо ГУБК ГТК от 18.12.2002 г. № 08-225/6921; Об обновленном Перечне видов животных и растений, подпадающих под СИТЕС: письмо ГТК от 30.04.2003 г. № 07-60/18414 // Текущий архив ДВОТ. Д. № 06-01.

Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» и Решением Комиссии таможенного союза ЕврАзЭС от 27.11.2009 г. № 132 «О едином нетарифном регулировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации», а в последующем Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.08.2012 г. № 134 «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования» установлен порядок перемещения через таможенную границу Таможенного союза видов дикой фауны и флоры, попадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, ограниченные к перемещению через таможенную границу Таможенного союза. В 2010 г. статья 12 ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» отнесла к основным функциям таможенных органов России выявление, предупреждение, пресечение преступлений и административных правонарушений, отнесенных законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов, а также содействие осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию.

Выполнению этих функций способствует принятое правительством Российской Федерации постановление от 13.09.2012 г. № 923 «Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». Данным постановлением виды дикой флоры и фауны, подпадающие под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 03.03.1973 г., или занесенные в Красную книгу Российской Федерации, отнесены к стратегически важным ресурсам флоры и фауны. В настоящее время незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС объектов СИТЕС влечет уголовную ответственность, предусмотренную статьей 226.1 Уголовного кодекса РФ (УК РФ).

Почти через двадцать лет после принятия Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), в 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро участники конференции ООН по окружающей среде и развитию подписали Конвенцию о биологическом разнообразии.

С 1992 г., заявив о продолжении выполнения обязательств бывшего СССР в области охраны природы, Россия принимает активное участие в деятельности ЮНЕП. Из наиболее значимых глобальных проектов, осуществляемых под эгидой ЮНЕП, следует отметить подготовку и проведение в 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро Конференции Организации Объединенных Наций по охране окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), на которой 13 июня 1992 г. российской стороной была подписана Конвенция о биологическом разнообразии (КБР). 29 декабря 1993 г. Конвенция вступила в силу.

В настоящее время Конвенцию ратифицировали более 60 государств, в том числе Россия. Именно на этой Конференции российская делегация впервые на международном уровне заявила о проблемах браконьерства и контрабандного вывоза

редких видов животных и растений на Дальнем Востоке России. Российские представители довели до мирового сообщества опасение о возможной угрозе существования амурского тигра.

В настоящее время *Конвенция по биологическому разнообразию* служит основным правовым документом для реализации проектов ЮНЕП в области сохранения биологического разнообразия. Цель Конвенции – сохранение биологического разнообразия, а именно разнообразия всего живого на генетическом, видовом и экосистемном уровнях, а также устойчивое использование и получение выгод, связанных с использованием генетических ресурсов и обменом соответствующими технологиями. В соответствии с Конвенцией каждая договаривающаяся сторона, насколько это возможно и целесообразно, разрабатывает или осуществляет необходимые законодательные нормы и/или другие регулирующие положения для охраны находящихся в опасности видов и популяций.

4 февраля 1994 г. Президентом РФ был издан указ «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», в котором предусматривались два направления действий:

1. решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов;
2. реализация закрепленного в Конституции РФ права граждан на благоприятную окружающую среду и прав будущих поколений людей на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития<sup>62</sup>.

**В целях развития международного сотрудничества по сохранению, защите и восстановлению экосистемы Земли, руководствуясь документами Конференции ООН по окружающей среде и развитию, данным Указом предусматривается:**

- сохранение биоразнообразия;
- охрана озонового слоя;
- предотвращение антропогенного изменения климата;
- охрана лесов и лесовосстановление;
- развитие и совершенствование системы особо охраняемых природных территорий;
- обеспечение безопасного уничтожения химического и ядерного оружия;

<sup>62</sup> О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития: указ Президента РФ от 04.02.1994 г. № 236 // СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

- решение межгосударственных экологических проблем (трансграничное загрязнение, проблемы Балтийского, Каспийского, Черного и Аральского морей, Арктического региона);
- восстановление экосистемы и видового состава гидробионтов Азовского моря;
- решение проблем Мирового океана<sup>63</sup>.

Утвержденный План действий Правительства РФ по охране окружающей среды на 1994–1995 гг. (постановление Правительства РФ от 18.05.1994 № 496)<sup>64</sup> предусматривал реализацию 96 мероприятий по подготовке законодательных и других нормативно-правовых актов, а также целевых программ, необходимых для решения остро назревших экологических проблем. Этот план в основном был выполнен за исключением некоторых незавершенных разработкой программ, перешедших в новый План действий Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей среды на 1996–1997 гг. (утвержденный постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 155).

Принятый в 1995 г. федеральный закон РФ «О международных договорах Российской Федерации» подчеркивал, что «международные договоры Российской Федерации, наряду с общепринятыми принципами и нормами международного права, являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью её правовой системы».

Ратификация в 1995 г. Россией Конвенции о биологическом разнообразии содействовала усилению работ по охране биоразнообразия, выявлению и пресечению контрабанды редких видов растений и животных на Дальнем Востоке России. С 1997 г. на Дальнем Востоке выполнялась федеральная целевая программа «Сохранение амурского тигра», разработанная в соответствии с постановлениями правительства РФ от 07.08.1995 г. № 795 «О сохранении амурского тигра и других редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений на территориях приморского и Хабаровского краев» и Президентской программой экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг., на основе Стратегии сохранения амурского тигра в России, утвержденной Министром охраны окружающей среды и природных ресурсов 24.06.1996 г. Среди основных задач программы – пресечение браконьерства, блокирование каналов нелегальной международной торговли тиграми, их частями и дериватами (продуктами переработки), поэтому программа предусматривала участие таможенных органов в проведении мероприятий по усилению контроля над перемещением через таможенную границу амурского тигра и его частей<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Там же.

<sup>64</sup> О состоянии окружающей природной среды РФ в 1995 году: государственный доклад. М: Министерство окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации; ЭКОС-информ, 1996. С. 351.

<sup>65</sup> Федеральная целевая программа «Сохранение амурского тигра»: приложение к приказу Госкомэкологии России от 01.08.1997 № 340. Л. 1, 7 // Текущий архив ДВОТ. Д. № 06-15. Л. 1, 7.

## 2.4. Двухсторонние соглашения и иные международные правовые акты в области охраны биоразнообразия

Огромную роль в решении вопросов международной охраны природы играют двухсторонние соглашения и иные международные правовые акты. История появления двухсторонних и иных международных правовых актов соглашений в области охраны биоразнообразия, участницей которых является Россия, своими корнями уходит к началу XX в. В 1911 г. Россия, США, Япония и Великобритания, обеспокоенные массовым уничтожением морских млекопитающих на Дальнем Востоке, заключили *Вашингтонскую международную конвенцию по охране морских котиков*. В последующем, в 1957 г. Советский Союз, следуя призыву МСОП, заключил *Соглашение с Норвегией о мерах по регулированию промысла тюленей Атлантического океана*. Соглашение предусматривает запрещение добычи гренландского кита, хохлача и моржа в Гренландском, Норвежском и Баренцовом морях. Вслед за этим соглашением в 1963 г. государства – участники международной Конвенции о рыболовстве в северо-западной части Атлантического океана, в том числе СССР, США, Норвегия, Польша, Канада и другие, распространили ее действие на гренландского тюленя.

Специальные соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды были заключены СССР в 1970-х годах с США, Англией, Францией, ФРГ, Италией, Бельгией, Финляндией, Швецией, Канадой, Японией и другими странами. Например, в 1976 г. СССР и США заключили *Конвенцию об охране перелетных птиц и среды их обитания*. В советско-канадском коммюнике 1971 г. специально отмечалось значение двустороннего сотрудничества по вопросам окружающей среды в Арктике с целью не допустить загрязнение вод арктических районов и принять другие меры, направленные на поддержание в них природного равновесия.

Особое внимание руководством СССР уделялось вопросам регулирования пользования природными богатствами и охраны природы на Дальнем Востоке.

10 октября 1973 г., в Москве между правительствами СССР и Правительством Японии была подписана *Конвенция об охране перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, и среды их обитания*. Главная цель Конвенции – сотрудничество в осуществлении мероприятий по контролю, охране и предотвращению исчезновения определенных видов птиц, а также контролю и охране окружающей их среды. В Конвенции было оговорено, что каждая договаривающаяся сторона будет контролировать экспорт и импорт определенных видов или подвидов птиц, и их продуктов. Аналогичные соглашения подписаны между Россией и Республикой Корея, КНДР, Индией, США.

В 1973 г. СССР, США, Дания, Канада и Норвегия подписали *Соглашение о сохранении белых медведей*. Соглашение запретило их добычу (охоту, отстрел и отлов), за исключением тех случаев, когда она осуществляется для подлинно научных целей. Государства-участники осуществляют национальные научно-исследовательские программы по изучению белого медведя, в частности исследования по его

сохранению и рациональному использованию. 4 декабря 1975 г. Совет Министров СССР принял специальное постановление «О мерах по обеспечению выполнения Соглашения о сохранении белых медведей от 15 ноября 1973 года», предусматривающее принятие эффективных мер для его реализации.

В области контроля над рациональным использованием морских биоресурсов СССР заключил 8 двухсторонних соглашений с Японией, Канадой, КНР, США, КНДР, Республикой Корея.

В целом, в 1971–1991 гг. Советским Союзом было подписано и заключено 11 международных соглашений и договоров, в том числе со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, предусматривающих, в той или иной степени, контроль над перемещением через таможенную границу объектов дикой фауны и флоры, а также пресечение их контрабанды<sup>66</sup>. Однако нормативно-правовая база, регулирующая порядок или механизм выполнения требований международных актов, несмотря на их ратификацию и вступление в силу, разработана не была и практически не существовала вплоть до 1992 г. Отсутствие соответствующих функций и задач в таможенных органах и нормативных документов, определяющих полномочия таможенных органов в деятельности на данном направлении, малочисленность подразделений таможенных органов и ряд других факторов не позволяли эффективно выполнять положения, закрепленные в указанных договорах и соглашениях. Поэтому фактически все подписанные Советским Союзом международные соглашения в области охраны природы и сохранения биологического разнообразия в период 1971–1991 гг. в части, касающейся таможенного дела, носили декларативный характер<sup>67</sup>.

После распада СССР Российская Федерация заявила о продолжении выполнения обязательств бывшего СССР. В частности, в 1991 г. Россия предоставила в Секретариат СИТЕС Декларацию о преемственности по отношению к СССР и осталась единственной участницей СИТЕС из всех бывших союзных республик. Первого января 1992 г. положения СИТЕС официально вступили в силу в Российской Федерации. Об этом незамедлительно были информированы таможенные органы России<sup>68</sup>. В последующем Россией было заключено с сопредельными государствами на Дальнем Востоке более 10 двухсторонних соглашений в области охраны биоразнообразия и рационального использования биоресурсов. Перед таможенными органами была поставлена задача по контролю над перемещением через таможенную границу объектов фауны и флоры, подпадающих под требования СИТЕС. Однако непосредственно к выполнению взятых на себя международных обязательств по выполнению положений о сохранении животного и растительного мира таможенные органы приступили только с принятием в 1993 г. Таможенного кодекса, предусматривающего соответствующую функцию.

<sup>66</sup> Сведения о заключенных конвенциях и соглашениях предоставлены в табл. 2 приложения 1. – Прим. авт.

<sup>67</sup> Ляпустин С.Н. *Контрабанда объектов фауны и флоры и борьба с ней на Дальнем Востоке России (конец XIX – начало XXI в.): монография. Владивосток: РИО ВФ РТА, 2008. С. 208.*

<sup>68</sup> Об Административном органе СИТЕС в России: приказ ГТК России от 03.05.1992 г. № 1-13/2788 // Текущий архив ДВОТ. Д. № 06-01.

Российская Федерация, объявив себя правопреемницей СССР в области охраны природы, активно включилась в международную деятельность, направленную на сохранение биологического разнообразия. Особое внимание уделяется вопросам сотрудничества в данной сфере со странами АТР.

19 июня 1992 г. в г. Оттава между правительствами РФ и Правительством Канады было подписано *Соглашение о сотрудничестве в Арктике и на Севере*, направленное на сохранение биологического разнообразия северных, в том числе дальневосточных, морей.

**В настоящее время Российская Федерация является участницей двухсторонних соглашений в области охраны биоразнообразия со многими странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Среди них:**

1. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури, 1994 г.;
2. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, 1994 г.;
3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и охране перелетных птиц, 1994 г.;
4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки в отношении сохранения трансграничных рыбных запасов в центральной части Охотского моря, 1996 г.;
5. Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об охране тигра, 1997 г.;
6. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Корейской Народно-Демократической Республики о сотрудничестве в области ветеринарии, карантина и защиты растений, 1997 г.;
7. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о некоторых вопросах сотрудничества в области промысла морских живых ресурсов, 1998 г. ;
8. Соглашение о международных стандартах на гуманный отлов диких животных между Правительством Российской Федерации с Европейским сообществом и Правительством Канады, 1998 г.;
9. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании чукотско-алюскайской популяции белого медведя, 1999 г.;

10. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла живых морских ресурсов, 2012 г.

Большое внимание уделяется Россией вопросам сотрудничества с КНР. 10 ноября 1997 г., продолжая работу по выполнению Конвенции о сохранении биологического разнообразия и Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Правительство РФ, совместно с Правительством КНР, подписало в Пекине *Протокол об охране тигра*. Подписав Протокол, Правительство РФ и КНР, в целях расширения сотрудничества в области охраны тигра, координации действий по предотвращению исчезновения этого вида, обеспечения выживания и увеличения его численности, согласились принимать совместные меры по пресечению браконьерства, контрабанды и торговли тигром, любыми частями тела тигра, а также его дериватами<sup>69</sup>.

Как уже отмечалось, таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации в таможенном деле определены такие функции и задачи таможенных органов, как ведение борьбы с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела, пресечение незаконного оборота видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов. Немаловажная роль в области сохранения биоразнообразия отводится таможенным органам в ходе обеспечения соблюдения участниками внешнеэкономической деятельности, запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу, а также обеспечение выполнения международных обязательств РФ в части, касающейся таможенного дела<sup>70</sup>.

## Контрольные вопросы и задания

1. Когда и где состоялся первый международный съезд по охране природы?
2. Каково одно из основных направлений деятельности программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера»?
3. Назвать основные направления международного сотрудничества в области охраны природы, принятые на Стокгольмской конференции 1972 г.
4. Каким образом проходил процесс обеспечения выполнения международных природоохранных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела, в конце XX – начале XXI в.?

<sup>69</sup> О подписании Протокола между Правительством РФ и Правительством КНР об охране тигра: постановление Правительства РФ № 1395 [Электронный ресурс]. URL : <http://infopravo.by.ru/fed1997/cho2/akt12811.shtml>

<sup>70</sup> Таможенный кодекс РФ. Ст. 403.

5. Перечислить основные этапы в истории обеспечения выполнения международных соглашений о контроле над трансграничным перемещением и борьбе с контрабандой объектов фауны и флоры на Дальнем Востоке.
6. Что является предметом международного права в области охраны окружающей природной среды?
7. Что является источниками международного права в области охраны окружающей природной среды?
8. Каково основное предназначение СИТЕС?
9. Назвать основную цель Конвенции по биологическому разнообразию.

## Глава 3. Российские нормативно-правовые акты, регулирующие охрану природы

### 3.1. Становление и развитие российского природоохранного законодательства

Становление российского природоохранного законодательства происходило в течение многих столетий. Историки и юристы в развитии отечественного природоохранного законодательства выделяют несколько периодов. А.К. Голиченков, Т.Е. Новицкая и С.В. Чиркин считают, что вопрос об истории развития нормативного регулирования защиты прав собственности на природные ресурсы, охраны природы и природопользования в России целесообразно рассматривать применительно к трем периодам: 1) до 1917 г., 2) советский период и 3) современный этап<sup>71</sup>. Этой же периодизации придерживается М.М. Бринчук, Ю.В. Винокуров и другие специалисты в области экологического права<sup>72</sup>. Значительное внимание исследованию истории становления и развития отечественного природоохранного законодательства уделит отечественный юрист-эколог Б.В. Ерофеев.

**Охрана природных ресурсов в дореволюционный период** осуществлялась, прежде всего, через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Так, в XIV в. был установлен заповедный характер оборонительных лесных заповедий, служивших средством защиты от набегов татар.

С XVII в. в связи с важностью пушного промысла особое внимание уделялось охране лесных массивов в Сибири. В 1681 г. был принят царский указ, предусматривавший охрану соболя в Якутии. В указе предусматривались меры, направленные на охрану соболя – «чтобы в ясачных местах лесов не секли и не жгли и оттого бы зверь вдаль не бежал и... ясачному сбору порухи и недоброму не было»<sup>73</sup>.

В XVII в. в России появилась потребность в регулировании добычи объектов животного мира как мере по предотвращению их истощения. При этом регламентировались и способы добычи, и размеры добываемых видов, например, речного пушного зверя, так как ловля бобров и выдр капканами грозила их полным истреблением, 28 августа 1635 г. в Пермь Великую была направлена **царская грамота «О воспрещении ловить капканами бобров и выдр»**<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. *Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1991. № 1. С. 50–57.*

<sup>72</sup> Бринчук М.М. *Экологическое право (право окружающей среды): учеб. для высш. юрид. учеб. заведений. М.: Юрист, 1998. 688 с.; С.; Винокуров Ю.Е. Экологическое право: курс лекций и практикум /Ю.Е. Винокуров, С.Л. Байдаков, Г.П. Серов, С.А. Фомин. М.: Экзамен, 2007. С. 30.*

<sup>73</sup> Бринчук М.М. *Экологическое право (право окружающей среды): учеб. для высш. юрид. заведений. М.: Юрист, 1998. 688 с.*

<sup>74</sup> *Российское законодательство X–XX веков. Т. 1. М.: Юрид. лит., 1984. С. 73.*

В XVII в., когда соболиный промысел становился хищническим и при добыче свыше трети осенней численности соболей прекращался их естественный рост, для регулирования соболиной охоты в Сибири были объявлены заповедными целые районы. Особое внимание уделялось рыболовному промыслу. В 1676 г. был принят царский указ о порядке ловли рыбы в Плещееве озере, в котором предписывалось ловить только большую сельдь. За ловлю мелкой сельди «старосте и рыбным ловцам быть в смертной казни». В конце XVII в. устанавливаются нормы, ограничивающие права собственности на отдельные природные объекты, и вводится право пользования ими в интересах государства, а позже и третьих лиц<sup>75</sup>. Указами Петр I запрещалось уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными, т.е. неприкосновенными, запретными<sup>76</sup>.

Со временем в отечественном законодательстве вопросы охраны животного и растительного мира получают свое дальнейшее развитие. Например, на Дальнем Востоке в 1891 г. региональными властями были установлены правила, ограничивающие хищнический вылов трепанга. В частности, военный губернатор Приморской области П.Ф. Унтербергер издал постановление, запрещающее лов трепанга браконьерскими орудиями лова – «вилами» и драгой. В конце XIX – начале XX в. царским правительством принимались правила производства морского промысла в Приамурском генерал-губернаторстве, предусматривающие упорядочение и ограничение лова рыбы, беспозвоночных (трепанга, крабов), морского зверя и регламентация способов их лова. С подданных России и иностранцев взималась пошлина за каждый добытый пуд рыбы, удобрительного тука, мяса с плавников акул, морской капусты, рыбьего и китового жира. Размер пошлины с иностранцев был значительно выше, чем у подданных России. Так, иностранцы осуществлявшие промысел морской капусты, должны были оплатить пошлину в размере 5 коп. золотом. Кроме того, предусматривалась выдача разрешений (свидетельств) на промысел, в которых указывались: время, место, род промысла, количество рабочих судов, лодок, участвующих в промысле, – осуществлялась после уплаты пошлины. Добыча без уплаты пошлины была запрещена. Беспшлинный и беспрепятственный промысел рыбы и зверя разрешался коренному населению, например айнам, нивхам, чукчам и др. С 1901 г. **«Временными правилами для производства рыбного промысла в территориальных водах Приамурского генерал-губернаторства»**, иностранным промышленникам запрещалось заниматься промыслом рыбы по всему российскому побережью<sup>77</sup>. В 1912 г. российское правительство, с целью восстановления популяции соболя, ввело трехгодичный запрет на его охоту. В 1915–1916 гг. под руководством академика И.П. Бородина был разработан первый (неосуществленный) проект российского Закона об охране природы.

**Второй период развития отечественного природоохранного законодательства** в российской историографии принято называть «советским» или ещё природоресурсным. Известный юрист Б.В. Ерофеев, осуществляя исследование

становления в России экологического права в этом периоде, выделил два основных этапа<sup>78</sup>:

- *1 этап* – возникновение экологических общественных отношений (1917–1968 гг.). Подготовка основ для правового регулирования отношений природопользования и формирование природоресурсного правового регулирования;
- *2 этап* – становление экологических общественных отношений (1969–1988 гг.). Переход от природоресурсного правового регулирования к эколого-правовому регулированию взаимодействия общества и природы.

Первый нормативно-правовой акт после революции 1917 года – **Декрет «О Земле» от 26 октября 1917 г.** – менял систему экономических отношений по землепользованию, и в то же время создавал условия для охраны земель, т.е. способствовал развитию экологических отношений. В начале 1920-х годов был принят ряд законов и декретов Правительства, включая Земельный кодекс РСФСР (1922 г.), Лесной кодекс РСФСР (1923 г.), декрет СНК РСФСР «О недрах земли» (1920 г.), постановление ЦИК и СНК СССР «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР» (1924 г.), декрет СНК РСФСР «Об охоте» (1920 г.), декрет СНК РСФСР «Об охране памятников природы, садов и парков» (1921 г.), декрет СНК РСФСР «О санитарной охране жилищ» (1919 г.) и др. 16 сентября 1921 г. СНК РСФСР издал Декрет об охране памятников природы, садов и парков. В соответствии с его положениями некоторые виды флоры и фауны, а также горные породы могли быть объявлены неприкосновенными. Ряд природных участков объявлялся заповедниками и национальными парками, где запрещались обработка земли, разработка естественных богатств, все охотничьи промыслы. Заповедники и национальные парки находились в ведении Народного комиссариата просвещения. В целом же, правовое регулирование в сфере охраны природы осуществлялось с позиций экономических интересов. Охрана земель, лесов, растительного и животного мира осуществлялась в той мере, в какой они были экономически выгодны государству. Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период в основном как санитарная, а не экологическая. Это означало, что при регулировании охраны атмосферного воздуха и вод учитывались преимущественно интересы охраны здоровья человека, а не всех живых организмов, страдающих от загрязнения. Соответственно, отношения по охране вод и атмосферного воздуха в определенной мере регулировались санитарным законодательством.

Во второй половине XX в. вопросы охраны природы и рационального использования природных ресурсов начинают приобретать особое значение. Общество, озабоченное подобным состоянием дел в сфере охраны природы, начинает осознавать необходимость сохранения биологического разнообразия. В конце 1950 – начале 1960-х годов во всех республиках СССР были приняты законы об охране природы, началась разработка нового союзного законодательства, регулирующего сферу экологического использования.

На втором этапе развития правового регулирования экологических общественных отношений произошло расчленение экологического права на отдельные отрасли и интеграция этих отраслей на новой основе.

<sup>76</sup> Российское законодательство X–XX вв. Т. 5. М.: Юрид. лит., 1987. С. 58.

<sup>77</sup> Ляпустин С.Н. Контрабанда объектов фауны и флоры и борьба с ней на Дальнем Востоке России (конец XIX – начало XXI в.): монография. Владивосток: РИО ВФ РТА, 2008. 252 с.

<sup>78</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право России : учеб. для юрид. вузов. М.: Юриспруденция, 2000. С. 79.

В начале 1970-х годов государство приступило к осуществлению мер, направленных на экологизацию хозяйственной и общественной жизни страны.

На XXIV съезде КПСС, проходившем в 1971 г., вопросам усиления охраны природы было уделено особое внимание. В отчетном докладе генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев заявил: «Мы готовы участвовать и в коллективных международных мероприятиях по охране природы и рациональному использованию её ресурсов». В Директивах XXIV съезда КПСС среди основных была определена задача по обеспечению разработки научных основ охраны природы.

В сентябре 1972 г. на IV сессии восьмого созыва Верховного Совета СССР был рассмотрен вопрос о мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов. Отмечалось, что охрана природы и рациональное использование природных ресурсов становится одной из важнейших общегосударственных задач. 29 декабря 1972 г. ЦК КПСС и Совета Министров СССР приняли постановление «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», которое явилось основополагающим документом в решении вопросов научного природопользования, определяющим ответственность ряда министерств и ведомств, организаций и учреждений за охрану природы, в т. ч. животного и растительного мира.

В период 1970–1982 гг., в основном, сложился массив кодификационного природоресурсного законодательства. Он включал такие акты, как: Земельный кодекс РСФСР (1970 г.), Водный кодекс РСФСР (1972 г.), Кодекс РСФСР о недрах (1976 г.), Лесной кодекс РСФСР (1978 г.), Закон РСФСР об охране атмосферного воздуха (1982 г.), Закон РСФСР об охране и использовании животного мира (1982 г.). Эти законы были приняты в соответствии с Основами земельного, водного, лесного и горного законодательства СССР и союзных республик, Законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира.

В 1988 г. Постановление ЦК КПСС и СМ СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» фактически легализовало в правовом отношении экологические отношения и важнейшие экологические термины, в том числе понятие «экологическая безопасность страны». Исследуя этапы развития отечественного экологического права, заслуженный деятель науки РФ Б.В. Ерофеев пришел к выводу, что началу формирования современного экологического права предшествовал решающий 20-летний период развития правового регулирования экологических общественных отношений с 1969 г. по 1988 г.

Данный период заключался в переходе от природоресурсного правового регулирования к эколого-правовому регулированию взаимодействия общества и природы. Для природоресурсного правового регулирования был характерен приоритет экономических интересов государства. Природоресурсное право регулирует в первую очередь экономически значимые общественные отношения. Охране подлежали только «полезные» для общества природные компоненты.

**Начало третьего или современного периода** приходится на 1989 год, когда начинает формироваться система природоресурсного и природоохранного законодательства (экологического законодательства). 19 декабря 1991 г. был принят закон РФ № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». В статье 60

закона говорилось о том, что в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в Красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания. В законе впервые рассматривались вопросы регулирования трансграничного перемещения объектов фауны и флоры. Данным законом было определено, что ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзитная перевозка через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в т. ч. растений, животных и других организмов, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируется законодательством Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

В этих условиях особое значение стали приобретать появившиеся в 1993 г. такие функции таможенных органов Российской Федерации, как:

- содействие осуществлению защиты животных и растений, охраны окружающей среды;
- пресечение незаконного оборота через таможенную границу Российской Федерации видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов;
- обеспечение выполнения международных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела<sup>79</sup>.

Эти функции нашли свое органическое продолжение в принятом в 2010 г. федеральном законе РФ № 311 «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

В 2000 г. была принята *Концепция национальной безопасности РФ*, в которой отмечалось, что угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Учитывая данные проблемы, в 2002 г. Правительство Российской Федерации распоряжением от 31.08.2002 № 1225-р утвердило *Экологическую доктрину Российской Федерации*. В 2002 г. был принят федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды», который вновь закрепил положение о запрете деятельности, ведущей к сокращению численности редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов и ухудшающей среду их обитания<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Таможенный кодекс РФ. Ст.10 // Рос. газета. № 138. 21.07.1993.

<sup>80</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

### 3.2. Становление и развитие природоохранного законодательства на Дальнем Востоке России

Дальний Восток – особый регион страны, отличающийся огромной протяженностью территории, омываемой водами Тихого океана; край несметных природных богатств: леса, рыбы, полезных ископаемых и т.п. Богатейшие природные ресурсы Дальнего Востока всегда привлекали внимание иностранного капитала. Правительства США, Японии, Англии и других империалистических государств в ходе вооруженной борьбы с советской властью преследовали цель превращения русского Дальнего Востока в сырьевой придаток своих стран. В 1918–1922 гг. интервенты подвергли Дальневосточный край невиданному в его истории грабежу и разорению.

В сложных условиях того периода охрана природы Дальнего Востока осуществлялась различными средствами, среди которых важнейшее место занимали нормативные правовые акты.

В течение 1917–1922 гг. Далькрайкомом, Дальсовнаркомом и иными высшими государственными органами власти Дальневосточной республики была издана целая серия природоохранных нормативных актов: приказ Далькрайкома об охране лесов Дальнего Востока от 23.02.1918 г. № 127; приказ Далькрайкома «О правилах лова рыбы в реках и морях Дальнего Востока» от 2.04.1918 г. № 55; Закон Правительства ДВР «О лесах» (1921 г.), и др.

Данные природоохранные нормативные акты в основном регулировали вопросы охраны и использования отдельных природных ресурсов, в первую очередь таких, как воды, недра, растительный и животный мир.

Компетентные государственные органы, реализуя право исключительной государственной собственности на природные богатства, распоряжались всеми природными ресурсами в пределах Дальнего Востока, определяли их целевое назначение и порядок пользования объектами природы. В случае нарушения установленного правила использования природных ресурсов и нанесения им ущерба виновные привлекались за это к административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности. Меры этой ответственности устанавливались применительно к правонарушениям, наносящим ущерб отдельным видам природных ресурсов.

Один из первых природоохранных актов был посвящён охране лесов Дальнего Востока – главного богатства Дальневосточного края. Приказ Далькрайкома от 23.02.1918 г. № 127 приписывал местным Советам «немедленно принять меры к прекращению бессистемной вырубке... лесов; установлению строгого учета по заготовкам древесины и определению размера налога, исходя из местных условий и т.п.»<sup>81</sup>. В приказе особо подчеркивалось, что вывоз древесины «...допускается

только на внутренний рынок с санкции местных Советов и комитетов»<sup>82</sup>. Это положение явилось началом борьбы с иностранной хищнической эксплуатацией лесов Дальнего Востока. Далькрайком обратил внимание местных Советов на то, что «повальное уничтожение леса во имя наживы отдельных лиц, в ущерб лесному хозяйству всего края должно быть немедленно прекращено» и призвал «...все население деревень оберегать народное достояние»<sup>83</sup>.

В развитие данного нормативного акта Далькрайкома Комиссариат земледелия 24.02.1918 г. издал специальное постановление «О мерах по прекращению расхищения лесных богатств края». Постановление обязывало местные Советы: «1) Установить строгий лесной надзор. 2) Всячески способствовать правильной постановке лесного дела. 3) Установить строгие цены на лес. 4) Все суммы, вырученные от лесного хозяйства, вносятся в казначейство, в доход государства»<sup>84</sup>. Первые природоохранные акты советской власти на Дальнем Востоке носили организационный и созидательный характер и не содержали конкретных правовых санкций.

Вторая группа природоохранных актов, изданных на Дальнем Востоке в 1917–1918 гг., посвящалась регулированию рыболовства. 15–21 марта 1918 г. в Хабаровске состоялся краевой съезд рыболовецкого населения, который принял ряд важных для развития Дальневосточного рыболовства документов. В соответствии с постановлением съезда при Далькрайкоме было создано краевое рыбное правление – руководящий и направляющий орган рыбного хозяйства Дальнего Востока. Важнейшим нормативным актом, положившим начало правовой охране рыбных богатств Дальнего Востока, явился приказ Далькрайкома от 02.04.1918 г. «О правилах лова рыбы в реках и морях Дальнего Востока»<sup>85</sup>. В приказе перечислялся ряд конкретных мероприятий по охране рыбы:

- 1) запрещались некоторые орудия и способы лова рыбы;
- 2) устанавливался государственный налог на пойманную рыбу и икру;
- 3) вводились особые правила лова осетровых пород рыб;
- 4) некоторые районы Дальнего Востока были объявлены заповедными.

Приказ в самой общей форме указывал на ответственность, которая наступает в случае нарушения установленных советской властью правил рыболовства: «Лица, не подчиняющиеся этим правилам, подлежат денежному штрафу и будут караться судом»<sup>86</sup>.

Дальневосточный краевой съезд рыбаков в июне 1918 г. принял решение о запрещении лова рыбы в местах нереста. Впервые была высказана мысль о необходимости приступить «к организации на Амуре массового рыбоисследования». Однако начавшаяся иностранная военная интервенция против Советской

<sup>82</sup> Там же. С. 84.

<sup>83</sup> Там же.

<sup>84</sup> Там же. С. 96–97.

<sup>85</sup> Там же. С. 106.

<sup>86</sup> Там же. С. 112.

<sup>81</sup> Дальсовнарком 1917–1918 гг.: сб. документов и материалов. Хабаровск, 1969. С. 82.



власти на Дальнем Востоке приостановила применение природоохранных актов.

На завершающем этапе Гражданской войны и интервенции Правительство Дальневосточной республики (ДВР) продолжило природоохранительную деятельность. В республике была создана система органов по защите природы. Органами общей и специальной компетенции, на которые законом были возложены функции защиты природы, являлись: 1) Совет министров; 2) Министерство земледелия; 3) милиция, противопожарные службы, лесная стража, рыбный надзор и др. Кроме того, существовали общественные организации, имеющие целью охрану соответствующих природных богатств (Союз охотников и рыболовов)<sup>87</sup>.

В Конституции Дальневосточной республики 1921 г. были сформулированы положения, которые создавали основу законодательства о защите природы. Это, в первую очередь, положения, содержащиеся в статьях о земле (статьи 126–131), на основе которых в ДВР получило развитие природоохранительное законодательство. Главная задача законодателя в условиях Гражданской войны и интервенции – организация борьбы против расхищения природных богатств и применения санкции при нарушении установленных правил.

Несмотря на то, что в ДВР не было издано общего закона о защите природы, на протяжении 1920–1922 гг. в республике появился целый ряд специальных законов, которые регулировали использование отдельных природных богатств Дальнего Востока. Эти законы содержали и нормы правоохранительного характера. Наряду с этими законами в ДВР применялись связанные с ними различные ведомственные приказы, правила, распоряжения и т.п., которые довольно подробно дополняли и конкретизировали положения этих законов. Несмотря на известное развитие на Дальнем Востоке природоохранительного законодательства, в «буферной» республике не существовало цельного правового режима всех природных богатств. В ДВР ничего не было сделано для охраны исторических и специальных естественных объектов (природных памятников). Законодательство ДВР было направлено только на охрану природы, и в нем почти ничего не говорилось о восстановлении, улучшении и рациональном использовании всех естественных ресурсов, которые являлись общественным достоянием.

Проблема защиты природных богатств не связывалась с культурными интересами и охраной здоровья граждан. В сложных условиях Гражданской войны и интервенции защита природы на Дальнем Востоке не стала всенародным делом, слабо привлекались к этой работе общественные организации. Ограничительному режиму защиты природы были подчинены следующие важнейшие природные объекты: леса, почвы, животный мир (рыбные богатства).

Конституция ДВР объявила государственной собственностью землю и ее недра, леса, воды. Земля, будучи государственной собственностью, не могла свободно отчуждаться и превращаться в частную собственность. Это давало возможность государственной власти ДВР осуществлять по отношению к земле, если необходимо, строгий режим правовой защиты. Но даже в тех случаях, когда природные

объекты находились на землях, принадлежащих отдельным лицам, их защита не была обусловлена и ограничена идеями частной собственности, так как в ДВР земля не являлась более «священной и неприкосновенной» частной собственностью, как это имело место в районах, временно занятых белогвардейцами.

Государство, будучи собственником земли и связанных с ней природных ресурсов, передавало их в управление и пользование государственным органам, организациям, предприятиям, учреждениям и т.д., а также контролировало их использование и осуществляло их охрану.

В ДВР не было специальных законов, которые регулировали бы охрану почвы или осуществление земельного кадастра. Однако в законе о земле предусматривалась систематическая борьба против эрозии почв. В Положении о министерстве земледелия ДВР и в других постановлениях по сельскому хозяйству были сформулированы некоторые правовые новеллы по улучшению использования почвы, которые способствовали охране ее естественных свойств. Определенное внимание уделялось охране недр.

При соответствующем уровне развития экономической жизни Дальнего Востока богатства недр отождествлялись только с полезными ископаемыми. Не имея возможности развернуть в полной мере разработку полезных ископаемых, правительство ДВР пошло по пути предоставления концессий на добычу богатств земли. Закон требовал от концессионера обеспечения охраны месторождений от затопления, пожаров, потерь и ухудшения качества полезных ископаемых. Разработка месторождений полезных ископаемых производилась согласно установленным правилам и должна была носить рациональный характер. В частности, горнодобывающие предприятия обязаны были вести разведку полезных ископаемых, применять технические совершенные методы добычи полезных ископаемых и т.п.

В ДВР не было издано актов по охране вод. Из всех природных объектов Дальнего Востока под особую защиту были поставлены леса. Защита природы отождествлялась прежде всего с охраной лесов. Первые акты, посвященные защите лесов, появились уже в 1920 г. в отдельных районах Дальнего Востока.

Съезд трудового народа Прибайкалья в начале апреля 1920 г. принял «*Временные правила о лесопользовании в Забайкальской области*»<sup>88</sup>. Согласно «Временным правилам» сельскому населению бесплатно отпускался лес (поврежденный пожаром, ветровальный и имеющий «технические» повреждения) по специальным свидетельствам, выдаваемым местными властями. Самовольная порубка леса запрещалась. Особое внимание уделялось предупреждению возникновения пожаров в лесу. Охрана лесов возлагалась на государственную лесную стражу и общественную стражу, избираемую из местных жителей. Съезд принял специальный «*Наказ казенной лесной охране*»<sup>89</sup>. В этом документе отмечалось, что государственная лесная стража имела права работников милиции и состояла из лиц, рекомендуемых местным населением из числа авторитетных и знающих лесное хозяйство людей,

<sup>88</sup> ДРГИА ДВ. Ф. 1731. Оп. 1. Д. 53. Л. 3.

<sup>89</sup> РГИА ДВ. Ф. 1171. Оп. 1. Д. 11. Л. 70.

<sup>87</sup> Дальсовнарком 1917–1918 гг.: сб. документов и материалов. Хабаровск, 1969. С. 112.

назначаемых на должность местными органами власти. В помощь государственной лесной охране на общественных началах учреждался институт так называемых «полесовщиков» и «пожарных старост». В Инструкции полесовщикам и пожарным старостам<sup>90</sup> было сказано, что последние в свободное от основной работы время должны оказывать лесной страже необходимую помощь и содействие по охране лесов.

В начале 1921 г., обобщив положительный опыт организации и деятельности указанных общественных институтов по охране лесов в Забайкальской области, Министерство земледелия ДВР приняло решение о введении полесовщиков и пожарных старост на всей территории республики<sup>91</sup>.

17 марта 1921 г. Приамурский нарревком издал обязательное постановление о продаже строительного леса населению по специальной таксе. С покупателя дополнительно взималось 10 % с продажной стоимости леса на лесокультурные мероприятия. Лесная стража имела право конфисковывать незаконно и самовольно заготовленный лесной материал, а виновных привлекать к судебной ответственности. Согласно ст. 18 постановления «наиболее упорные и неисправимые порубщики леса, как расхитители народного достояния, впредь до исполнения меры наказания, лишаются права на получение пайка на себя и на всю семью...»<sup>92</sup>.

В июне 1922 г. Приамурское областное собрание уполномоченных издало новый обязательный акт «О лесопользовании и охране лесов», в котором конкретизировались некоторые положения постановления 1921 г. В соответствии с Обязательным постановлением (1922 г.) «...лица, задержанные в массовой хищнической безбилетной порубке леса, привлекались к судебной ответственности за похищение и повреждение чужого леса (статьи 154–168 Устава о наказаниях Российской империи), а заготовленный лес конфисковывался...»<sup>93</sup>.

В 1922 г. в ДВР был издан общереспубликанский Закон о лесах<sup>94</sup>. Главное место среди специальных мероприятий по охране лесов занимали: 1) установление деления лесов на государственные и местные; 2) выделение в отдельную категорию леса специального государственного назначения (лесные зоны в районе г. Читы); 3) определение сроков вырубki и вывоза добытых лесоматериалов с лесосеки; 4) установление строгого порядка выдачи разрешений на рубку леса. Согласно статье 7 бесплатный отпуск леса производился беднейшему сельскому населению, а также лицам, пострадавшим от стихийных бедствий и принимавшим участие в освоении новых таежных районов Дальнего Востока. Право вырубki леса на льготных условиях предоставлялось полесовщикам и пожарным старостам. Городскому населению лес отпускался за установленную цену. Ограничения строительства в лесах не существовало. Не была введена регламентация пастьбы скота в лесах.

<sup>90</sup> Там же. Л. 8.

<sup>91</sup> РГИА ДВ. Ф. 1171. Оп. 1. Д. 1а. Л. 7.

<sup>92</sup> Голос трудящихся. 1921. 17 марта.

<sup>93</sup> РГИА ДВ. Ф. 1512. Оп. 1. Д. 112. Л. 11.

<sup>94</sup> РГИА ДВ. Ф. 1477. Оп. 2. Д. 94. Л. 79.

В Законе о лесах ДВР (1922 г.) и других нормативных актах пристальное внимание уделялось и охране животного мира. 10 июня 1922 г. Приамурское областное собрание уполномоченных приняло «Правила производства охоты в Приамурской области»<sup>95</sup>. Охотой признавалось всякое добывание живыми или мертвыми дикими животными и птицами.

Правом охоты с охотничьим огнестрельным оружием пользовались граждане ДВР, состоящие членами обществ охотников и имеющие специальные свидетельства, выдаваемые органами власти сроком на год. За охоту без свидетельства виновные лица уплачивали штраф в размере от 10 до 75 руб. золотом. Лица, которые занимались охотой в запрещенных местах, в запрещенные сроки, на запрещенные виды диких зверей и птиц или запрещенным способом и т.п., признавались браконьерами. Они могли быть привлечены к административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

Штраф, как административная мера взыскания, налагался за охоту без надлежащего на то разрешения или в запрещенных местах либо в запрещенные сроки, запрещенными орудиями и способами, если за эти действия не предусматривалось уголовное наказание. Ущерб, принесенный государственному охотничьему фонду, признавался в случаях, когда: 1) звери и птицы добыты лицом, не имеющим права на охоту, т.е. без охотничьего свидетельства (ст. 15); 2) звери и птицы добыты в запрещенные для охоты на них сроки; 3) звери и птицы добыты запрещенными способами и орудиями охоты. Возмещение ущерба государственному охотничьему фонду производилось в форме денежной компенсации в размере таксы. Изъятие продукции незаконной охоты не являлось основанием для освобождения от гражданско-правовой ответственности. Уголовная ответственность за браконьерство следовала в соответствии со ст. 29 Устава о наказаниях.

Вопросы охраны рыбных запасов регулировались целым рядом нормативных актов. Так, 6 июня 1922 г. были разработаны и введены в действие *Правила для производства рыбного промысла в пределах Приамурской области*<sup>96</sup>. Этот нормативно-правовой акт регулировал производство рыбного промысла в бассейне р. Амур; все рыбохозяйственные водоемы считались государственными. Охрана рыбных запасов, регулирование рыболовства, отвод участков и выдача разрешений на добычу рыбы, контроль за соблюдением правил рыболовства осуществлялись отделом охоты и рыболовства Приамурского областного управления. Лов рыбы производился государственными, кооперативными рыболовецкими хозяйствами и частными лицами.

Представители местного населения имели право на получение бесплатного рыболовецкого участка, «но с условием производить промысел собственными силами, без наемного труда». Отдельные граждане могли получить рыболовецкий участок на правах долгосрочной или кратковременной (сезонной) аренды (ст. 3). Условия аренды (местонахождение участка, род лова, размер арендной платы и попудного сбора с улова и др.) своевременно сообщались в местной прессе. Артелям при заключении договора предоставлялись определенные льготы: они освобождались

<sup>95</sup> РГИА ДВ. Ф. 1565. Оп. 1. Д. 32. Л. 20.

<sup>96</sup> Бюллетень СУ ДВР. 1922.

от внесения арендной платы вперед; имели право вносить арендную плату рыбопродукцией и др. (ст. 7). На р. Амур были установлены строгие правила рыболовства. Правила определили конкретные орудия и способы лова рыбы. Воспрещался лов рыбы во время нереста, а также лов маломерной рыбы осетровых пород (ст. 25). Был установлен санитарный режим на рыболовецких участках. За нарушение правил рыболовства виновные лица подвергались в административном порядке штрафу в размере от 10 до 75 руб. (статьи 35–49).

Итак, на протяжении 1917–1922 гг. в ДВР получило развитие природоохранительное законодательство. Формирование его шло в значительной мере за счет местного правотворчества, так как общереспубликанского закона по охране природы в ДВР не существовало. Применение разнообразных и одновременных природоохранительных актов осложнялось условиями военного времени. С освобождением Дальнего Востока в 1922 г. от интервентов и белогвардейцев и установлением советской власти в этом районе страны были введены в действие природоохранные законы РСФСР.

За годы Гражданской войны и иностранной военной интервенции на Дальнем Востоке истребление пушных богатств и других полезных ископаемых приняло катастрофический характер. Многие заповедники, где обитали такие ценные виды пушных зверей, как голубые песцы, морские коттики, подверглись разграблению и понесли значительный урон. Ежегодно в русских водах Охотского и Берингова морей японские браконьеры вылавливали рыбы и крабов на сумму свыше 40 млн иен<sup>97</sup>.

Грабительская деятельность американских и японских империалистов, упорно не желавших сдавать ранее захваченные позиции, продолжилась и в первые годы советской власти. Борьба с иностранными хищниками была сложным и трудным делом, советские органы проводили решительную политику пресечения иностранного хищничества и бесконтрольного расхищения природных богатств Дальнего Востока.

С восстановлением советской власти необходимо было усилить мероприятия органов советской власти по охране богатств советского Дальнего Востока. Меры по охране природных богатств этого края специально рассматривались совещанием по делам Дальнего Востока при Совете Труда и Обороне СССР, постановившим: «Признать организацию охраны рыбных и зверобойных морских промыслов Дальнего Востока специальными мореходными судами неотложно необходимой»<sup>98</sup>.

К числу наиболее важных законодательных актов, направленных на защиту охраны природных богатств Дальнего Востока, относится *постановление Дальревкома «О дальневосточных рыбных и звериных промыслах»*, изданное 15 декабря 1922 г.<sup>99</sup>, которым аннулировались все договоры, концессии, контракты

и другие условия, касающиеся рыбных и звериных промыслов, заключенные до советизации Дальнего Востока. За всеми видами промысла устанавливался надзор. Законными считались лишь те договоры, которые были заключены с правительством РСФСР. Издание этого нормативного акта облегчило проведение мероприятий со стороны органов советской власти по охране природы.

В апреле 1923 г. Приморский губком РКП(б) получил указания, согласно которым все иностранные суда, занимающиеся хищничеством в советских водах, должны задерживаться, виновные арестовываться и предаваться суду<sup>100</sup>. Издание подобного постановления было вызвано тем, что только в конце 1922 г. в русских водах было зарегистрировано 53 японских судна без навигационных свидетельств, и 123 нарушения правил рыболовства<sup>101</sup>.

Нарушения правил рыболовства объяснялись тем, что еще недостаточно был налажен рыбнадзор, а отдельные участки вообще им не обслуживались.

Годы интервенции характеризовались в рыбном хозяйстве Дальнего Востока как период расхищения и разгрома естественных рыбных запасов в Дальневосточных водах. Поэтому с воссоединением Дальнего Востока с РСФСР советское правительство решительным актом – *декретом от 2 марта 1923 г. «О порядке эксплуатации рыбных и морских промыслов ДВ»* – аннулировало все договоры, концессии и другие условия, касающиеся рыбных промыслов ДВО, заключенные до воссоединения.

Экономика края была многоотраслевой. Ведущее место в ней принадлежало лесной и рыбной промышленности. Продукция рыбной промышленности занимала второе место в Союзе. На Дальнем Востоке не была проведена национализация рыбной промышленности, как это было сделано в центральной России в период военного коммунизма. Поэтому государственные предприятия в период перехода к нэпу не были достаточно обеспечены промысловым имуществом, денежными средствами, перешедшими от частных лиц на основе национализации. Отсутствие основного и оборотного капиталов, технического персонала, а также непроведение национализации обусловили необходимость идти к овладению рыбной промышленности путем соглашения с частными предпринимателями и создания смешанных акционерных обществ, что предусматривало необходимость эффективного контроля.

Камчатский Губревком особым постановлением запретил без специальных разрешений плавание в реках Камчатки катеров, принадлежащих иностранным фирмам.

Поскольку на Камчатке было много нарушений правил охоты на ценного зверя, административный отдел вынес постановление, согласно которому предписывалось, что за охоту на ценного зверя в виде промысла с целью широкого сбыта виновных необходимо привлекать к ответственности по ст. 99 УК РСФСР 1922 г.

<sup>97</sup> Флеров В.С. *Строительство советской власти и борьба с иностранной экспансией на Камчатке*. Томск, 1964. С. 61.

<sup>98</sup> РГИА ДВ. Ф. 2422. Оп. 1. Д. 603. Л. 8.

<sup>99</sup> Дальревком: сб. документов. Хабаровск, 1957. С. 1, 55.

<sup>100</sup> Флеров В.С. *Указ. соч.* С. 219.

<sup>101</sup> Там же. С. 69.

Другим не менее важным законодательным актом по охране природных богатств Дальнего Востока от расхищения их иностранными монополиями была Декларация Дальревкома от 11.12.1922 г. «Об эксплуатации лесных богатств в Приморье»<sup>102</sup>, установившая твердый порядок заключения и оформления арендно-концессионных договоров, что приостановило истребление лесных богатств.

Лесные богатства края исчислялись в 34 % от всего запаса древесины Советского Союза<sup>103</sup>, и главной задачей, стоящей перед Советами Дальнего Востока, являлась охрана лесных и пушных богатств от всякого рода хищнического и нерационального их использования. Необходимо было провести обследование всего лесного массива в целях правильного экономического его использования.

Партийные и советские органы Дальнего Востока придавали лесной промышленности важнейшее народнохозяйственное значение. В практике деятельности советских органов было ежегодное обсуждение на сессиях Советов или в постоянных комиссиях вопросов подготовительной кампании лесозаготовок. При городских Советах создавались специальные лесные секции, в обязанности которых входило проведение мероприятий по охране лесов на основе действия Лесного кодекса 1923 г.<sup>104</sup>

В вопросах лесопользования советские земельные органы на первых порах вынуждены были начать борьбу с широко развернувшимся хищническим бесплатным истреблением леса со стороны местного населения, и здесь большое значение имело введение Лесного кодекса, который разделом II «О лесах местного значения» подробно регламентировал право пользования лесами.

Восстановительный период в Дальневосточном крае имел ряд особенностей, вызванных Гражданской войной и иностранной военной интервенцией. Здесь значительным было влияние частного и иностранного капитала, и советские органы использовали его для восстановления народного хозяйства путем создания смешанных акционерных обществ, концессий, однако все имеющиеся концессии были поставлены на контроль.

Общее руководство по делам иностранного капитала в пределах действующих на предприятиях Дальнего Востока концессий непосредственно осуществлял Дальконцеском. Он контролировал различные концессии, рассматривал проекты концессионных договоров и Уставы акционерных обществ как иностранных, так и со смешанным капиталом.

Дальконцеском совместно с РКИ и ДальЭКСО проверял соблюдение всех условий в проекте концессионных договоров и их соответствие общегосударственным и местным интересам. Ни одно учреждение не имело права вести переговоры о предоставлении концессий, минуя Дальконцеском, наиболее важные сырьевые районы не подлежали сдаче в концессию. Например, из лесных районов не под-

лежали сдаче в концессию лесные участки, расположенные сплошным образом на побережье Японского, Охотского морей и Татарского пролива, урочище «Кедровая падь», Командорские острова, ряд районов Камчатки и многие другие<sup>105</sup>.

Всю свою деятельность Дальконцеском осуществлял на основе директив Главного концессионного комитета при СТО СССР. С созданием этого органа и проведением в жизнь ряда законодательных актов деятельность концессионеров была поставлена на контроль. Так, за незаконные операции Шанхайская фирма «Чайнимпорт — экспорт Лембери и К<sup>о</sup>» лишилась права вести лесопереработку, хотя и имела соответствующий договор<sup>106</sup>.

Борьба за охрану природы продолжалась и в последующие годы. 4 декабря 1928 г. Далькрайисполком издал постановление «Об охране лесов и насаждений от хищений и истреблений в пределах Дальневосточного края»<sup>107</sup>, запрещающее самовольную рубку, устройство складочных мест. Виновные в нарушении настоящего постановления подвергались в административном порядке штрафу 250 руб. или принудительным работам на месяц (незаконно добытый лес отбирается). Если стоимость добытого материала наносила ущерб, превышающий 100 руб., то виновные привлекались к судебной ответственности по статье 85 УК РСФСР.

Постановлением «Об охране природных богатств Дальнего Востока» от 21.12.1928 г. № 21 повышалась ответственность за торговлю пушниной и меховым сырьем. Виновные в нарушении настоящего постановления привлекались к судебной ответственности по статье 99 УК в редакции 1926 г.<sup>108</sup>

На основании постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 декабря 1928 г. «Об обязательных постановлениях местных исполкомов об охране лесов и насаждений от хищений и истреблений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»<sup>109</sup> Советы на Дальнем Востоке издали ряд актов по вопросам охраны лесов и производства рыбного промысла и охоты. В 1929–1930 гг. в отдельных районах Дальнего Востока Далькрайисполком ввел правила охоты с учетом местных особенностей и в интересах правильного ведения охотничьего хозяйства.

В 1930–40-х годах местными исполкомами на Дальнем Востоке были изданы обязательные постановления по вопросам проведения санитарных мероприятий, агрокультурных улучшений территории, подъём плодородия почв и т.п. Особое внимание обращается на упорядочение хозяйственной эксплуатации и охраны природных ресурсов.

В период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. и в послевоенные годы охрана природы занимает важное место в деятельности органов советской власти

<sup>105</sup> Материалы II межвузовской конференции по истории Дальнего Востока. Хабаровск, 1967. С. 121.

<sup>106</sup> Крушанов А.И. Промышленное развитие Советского Дальнего Востока // История СССР. 1967. № 6. С. 61.

<sup>107</sup> ГАРФ. Ф. 393. Оп. 81. Д. 53. Л. 2.

<sup>108</sup> Там же. Л. 190.

<sup>109</sup> СУ РСФСР. 1929. № 7. Ст. 71.

<sup>102</sup> Дальревком: сб. документов 1922–1926 гг. Хабаровск, 1957. С. 55.

<sup>103</sup> Материалы к отчёту краевого комитета ВКП(б). Хабаровск, 1930. С. 30.

<sup>104</sup> Собрание кодексов РСФСР. М., 1927. С. 372. Ст. 69.

на Дальнем Востоке. В период восстановления и дальнейшего развития народного хозяйства СССР после Великой Отечественной войны местная нормотворческая деятельность по охране природы идет по пути совершенствования правового регулирования использования природных благ в интересах промышленности, сельского хозяйства и для удовлетворения культурно-бытовых нужд населения.

Таким образом, законодательные основы охраны природы на Дальнем Востоке России были заложены в 1917–1926 гг. Правотворческая деятельность органов государственной власти в области охраны природы была весьма значительна как по объему изданного нормативного материала, так и по широте охватываемых регулированием отношений.

### 3.3. Современное природоохранное законодательство в России. Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды»

В настоящее время система природоохранного законодательства в России имеет четыре уровня:

- 1) законы;
- 2) правительственные нормативные акты;
- 3) нормативные акты министерств и ведомств;
- 4) нормативные решения органов местного самоуправления.

Как отмечалось выше, в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

В Конституции РФ вся сфера взаимодействия общества и природы подразделяется на три группы отношений: природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности.

Под природопользованием понимается использование человеком окружающей его природной среды с целью удовлетворения экономических, экологических, культурно-оздоровительных интересов. Для природоохранных отношений предметом правового регулирования выступают общественные отношения в области охраны, оздоровления и улучшения природной среды и предупреждения, устранения вредных последствий хозяйственной и иной деятельности. Обеспечение экологической безопасности согласно закону РФ «О безопасности» представляет собой систему мер, направленных на защиту жизненно важных интересов человека от неблагоприятного воздействия окружающей его природной среды.

Центральное место среди экологических норм Конституции РФ занимает ч. 1 ст. 9, где указывается, что земля и другие природные ресурсы в Российской Федерации используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В Конституции РФ есть две очень важные нормы, одна из которых (ст. 42) закрепляет право каждого человека на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу, другая провозглашает право граждан и юридических лиц на частную собственность на землю и другие природные ресурсы (ст. 9, ч. 2). Первая касается биологических начал человека, вторая – материальных основ его существования.

Конституция РФ также оформляет организационно-правовые взаимоотношения Федерации и субъектов Федерации. Согласно ст. 72 пользование, владение и распоряжение землей, недрами, водным и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности являются совместной компетенцией Федерации и субъектов Федерации.

Конституция РФ закрепляет общее правило: законы и иные правовые акты субъектов Федерации не должны противоречить федеральным законам.

#### В природоохранное законодательство входят следующие законы:

- Об охране окружающей среды : федеральный закон РФ от 10.01. 2002 г. № 7-ФЗ;
- Об охране атмосферного воздуха: федеральный закон РФ от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ;
- О животном мире: федеральный закон РФ от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ;
- О континентальном шельфе Российской Федерации: федеральный закон РФ от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ;
- Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон РФ от 15. 02.1995 г. № 33-ФЗ;
- Об экологической экспертизе: федеральный закон РФ от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ; и другие законодательные акты.

Основным природоохранным законодательным актом является **федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды»**, принятый в 2002 г. Основой его является признание природы и ее богатств национальным достоянием народов России, естественной основой их социально-экономического развития и благосостояния человека.

Федеральный закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

**Основной задачей природоохранительного законодательства Российской Федерации** является регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы, возникающих при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

В законе сформулированы экологические требования, предъявляемые ко всем хозяйственным структурам. Эти требования адресованы предприятиям, организациям, учреждениям, независимо от форм собственности и подчиненности, и отдельным гражданам.

**Основные принципы охраны окружающей природной среды** изложены в ст. 3 гл. 1 закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды»<sup>110</sup>. Среди них:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;
- сохранение биологического разнообразия;
- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

<sup>110</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

- соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;
- участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;
- международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды; другие.

*Закон «Об охране окружающей среды»:*

- 1) определяет основы управления в области охраны окружающей среды;
- 2) устанавливает полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды;
- 3) определяет органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды;
- 4) разграничивает полномочия в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Особое внимание в законе уделяется правам и обязанностям граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды. Так, каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде. Граждане обязаны: сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства.

Закон устанавливает требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и уделяет особое внимание правовому режиму охраны природных объектов.

Закон регулирует вопросы охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов. Статья 60 гласит, что в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга Российской Федерации

и Красные книги субъектов Российской Федерации. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в Красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных 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, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

Порядок охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, порядок ведения Красной книги Российской Федерации, Красных книг субъектов Российской Федерации, а также порядок сохранения их генетического фонда в низкотемпературных генетических банках и в искусственно созданной среде обитания определяются законодательством в области охраны окружающей среды.

Важно отметить, что принятым в 2002 г. законом «Об охране окружающей среды» определено: «ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзитная перевозка через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в том числе растений, животных и других организмов, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируется законодательством Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права»<sup>111</sup>.

Законодатель предусматривает ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды. За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством. Споры в области охраны окружающей среды разрешаются в судебном порядке в соответствии с законодательством.

Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

## Контрольные вопросы и задания

1. Назвать основные этапы истории становления и развития отечественного природоохранного законодательства.
2. Каковы особенности природоресурсного правового регулирования?

<sup>111</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ. Ст. 60.

3. Назвать основные нормативные правовые акты в области природопользования и охраны природы Дальневосточной республики.
4. Каким образом в ДВР регулировались вопросы охраны рыбных запасов?
5. Что понимается под природопользованием?
6. Какой закон является основным природоохранным законодательным актом Российской Федерации?
7. Назвать основные принципы охраны окружающей природной среды.
8. Каким образом регулируется ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзитная перевозка через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов?

## Глава 4. Правовой режим использования и охраны наземного животного мира

### 4.1. Животный мир как объект природопользования. Нормативные акты в области охраны и использования животного мира

Животный мир является важнейшим компонентом природной среды, естественных экологических систем. С древнейших времен по настоящее время животный мир являлся предметом хозяйственного интереса людей, объектом охотничьего и рыбного промысла, источником промышленного, технического, лекарственного сырья. Однако антропогенное воздействие на среду обитания животных в результате расширения масштабов экономической деятельности, освоения земель, вырубки лесов, загрязнения окружающей природной среды, а также хищническая эксплуатация животного мира, в т.ч. браконьерство и контрабандный вывоз, привели к сокращению численности многих видов животных, уменьшению разнообразия живых организмов.

В различных источниках приводятся разнообразные определения животного мира. В целом, животный мир – это все живые организмы животного происхождения. В сфере таможенного дела целесообразно брать за основу понятие животного мира, указанное в федеральном законе РФ «О животном мире». Согласно статье 1 данного закона, **животный мир** – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации<sup>112</sup>.

Животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью. На континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом настоящим федеральным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормами международного права<sup>113</sup>.

Разграничение государственной собственности на животный мир на два ее вида – федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации – осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством.

К федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты наземного животного мира<sup>114</sup>:

- отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;
- естественно мигрирующие по территориям двух и более субъектов Российской Федерации;
- редкие, находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу Российской Федерации;
- обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации.

Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иных формах собственности. Отношения по владению, пользованию и распоряжению такими животными регулируются гражданским законодательством Российской Федерации, Федеральным законом «О животном мире», законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации. Основные группы животных представлены на рис. 3.

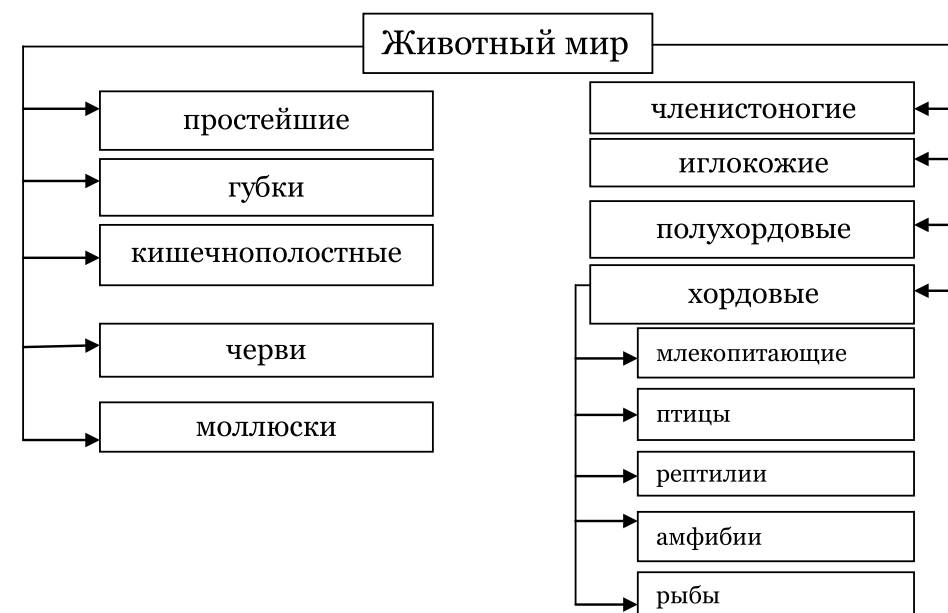


Рис. 3. Основные группы животных Земли

<sup>112</sup> О животном мире: федер. закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Рос. газ. 1995. № 86. С. 2–7. Ст. 1.

<sup>113</sup> Там же. Ст. 4.

<sup>114</sup> Там же.



**Фауна позвоночных животных России** насчитывает более 1 300 видов, принадлежащих к 7 классам, что составляет около 2,7 % мирового разнообразия. На территории России существуют: 320 видов млекопитающих, около 730 видов птиц, 75 видов рептилий, около 30 видов амфибий<sup>115</sup>.

На территории России выделяются несколько регионов с высоким уровнем видового богатства: Северный Кавказ, юг Сибири и Дальнего Востока. В этих регионах велик и уровень эндемизма фауны, что обусловлено их исторической ролью как рефугиумов («убежищ») ледникового периода.

**Число видов млекопитающих России** достигает 320, что составляет около 7 % от мирового разнообразия этого класса. Наибольшее видовое богатство характерно для регионов Северного Кавказа, юга Сибири и юга Дальнего Востока. Почти одна четверть видового разнообразия млекопитающих занесена в Красную книгу России. Около 90 видов млекопитающих России находятся под угрозой исчезновения на региональном (в основном в странах Центральной и Западной Европы), в том числе 39 видов (14 %) – на мировом уровне. К последним, прежде всего, относятся ряд видов китов и подвиды крупных кошек. Около 60 % видов млекопитающих России (без китообразных) встречаются на особо охраняемых природных территориях. В наиболее тяжелом положении находятся ластоногие и копытные, для которых доля редких видов и подвидов, охраняемых в заповедниках, не превышает 40 %<sup>116</sup>.

**Фауна птиц России** насчитывает около 700 видов (7,6 % от мирового разнообразия этого класса) при практически полном отсутствии эндемичных видов. Подавляющее число видов (515) – гнездящиеся, 27 видов гнездятся только в пределах России. Наиболее многочисленны виды отрядов воробьинообразных, ржанкообразных и гусеобразных. В Красную книгу России занесены 123 вида птиц. Около 9 % видов орнитофауны являются регионально редкими – в основном представители отряда соколообразных, а 30 видов занесены в Красную книгу Международного союза охраны природы (МСОП). Среди гнездящихся птиц 83 % видов встречаются на территориях заповедников. Тревогу вызывает состояние гусеобразных, гнездящихся в тундровой, лесотундровой, лесной и степной зонах, а также ряда видов журавлеобразных.

В орнитофауне России из более 700 видов птиц 70 являются постоянными объектами охоты и еще 10–15 видов добываются нерегулярно. Остальные виды используются для культурных, научных, просветительских и иных потребностей общества. В коммерческих целях продолжается отлов певчих (19 видов) и ловчих хищных птиц (6 видов). Наибольшей угрозе подвергаются популяции соколов балобанов и кречетов.

**Фауна рептилий** России насчитывает более 50 видов и составляет приблизительно 1,2 % от мирового разнообразия этого класса. Наибольшее видовое богатство

наблюдается на юге Дальнего Востока, на Северном и Западном Кавказе. Около 15 % видов рептилий относятся к редким и находящимся под угрозой исчезновения на национальном уровне, 4 % видов занесены в Красную книгу МСОП. 21 вид включен в Красную книгу России. Более половины видов отмечены на территориях заповедников, в том числе все виды черепах и около 30 % видов чешуйчатых. Хозяйственное значение большинства видов связано с их коммерческой ценностью на мировом рынке диких животных, что представляет существенную угрозу уничтожения черепах и змей.

**Фауна амфибий** России составляет всего 0,6 % от мирового разнообразия этого класса (около 20 видов). Эндемичных видов нет. Восемь видов занесены в Красную книгу России, три вида находятся в опасности в регионе Европы – малоазиатский тритон, камышовая жаба, кавказская крестовка. Занесен в Красную книгу России уссурийский когтистый тритон. Почти все виды амфибий (96 %), в том числе занесенные в Красную книгу России, встречаются на охраняемых территориях. По данным специалистов батрахологов, снижение популяций земноводных отмечается на всех континентах<sup>117</sup>.

За исключением ядовитых змей, амфибии и рептилии не входят ни в одну из учитываемых Государственной службой учета охотничьих ресурсов категорий животных. Так как для хозяйственных целей в основном используется гадюка обыкновенная, в последние годы в центральной части Европейской территории России стала оцениваться ее численность. Она стабильна и составляет около 10 млн особей.

Основными мерами охраны являются сохранение естественных условий обитания, запрещение неконтролируемого отлова животных, ограничение вылова для научных целей.

По видовому разнообразию и хозяйственной ценности обитающих животных Россия является крупнейшей охотничьей державой: на ее территории обитает около 60 видов млекопитающих и 70 видов птиц – постоянных объектов охотничьего промысла. Их промысел дает мясо, кожевенное и пушное сырье, а также ценные лекарственные продукты животного происхождения.

**Беспозвоночные** – самая многочисленная группа животных, насчитывающая сотни (возможно, миллионы) тысяч видов. Достаточно полная информация по фауне беспозвоночных в России отсутствует. Данные об их биоразнообразии и биоресурсах ориентировочны. Отмечалось увеличение числа видов беспозвоночных России с 106 до 130 тыс., то есть около 10 % мирового разнообразия. Полное исчезновение пока не грозит большинству видов беспозвоночных. Однако, особенно в последние годы, резко ухудшаются их местообитания. Результатом этого являются уничтожение, трансформация и разобщение природных сообществ. В Красную книгу России включено 34 вида насекомых. Их охрана осуществляется путем введения запретов на сбор редких и исчезающих видов, частичной охраны мест обитания, главным образом, путем создания микрозаказников и микрозаповедников.

<sup>115</sup> Ильин И.Н. Животные биологические ресурсы [Электронный ресурс].  
URL : <http://www.sevin.ru/bioresrus/classification/animals/invertebrates.html>

<sup>116</sup> Ильин И.Н. Животные биологические ресурсы [Электронный ресурс].  
URL : <http://www.sevin.ru/bioresrus/classification/animals/invertebrates.html>

<sup>117</sup> См.: Материалы 12<sup>th</sup> Ordinary General Meeting Societas Europaea Herpetologica (SEN). Zoological Institute of the Russian Academy of Sciences. Saint-Petersburg, 2003.

В некоторых регионах России проводятся работы по разведению и интродукции некоторых видов полезных беспозвоночных, в том числе используемых в сельском хозяйстве для биологической защиты растений.

Нормы, регулирующие отношения по поводу пользования и охраны наземного животного мира и среды его обитания, содержатся в ряде федеральных законов, в земельном, лесном, а также уголовном, административном и гражданском законодательстве.

#### **Основные нормативно-правовые акты в области пользования и охраны наземного животного мира:**

- Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ;
- О животном мире: федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ;
- Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 24.06.2009 г. № 209-ФЗ;
- О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии: федеральный закон от 17.02.1995 г. № 16-ФЗ;
- О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб: постановление Правительства РФ от 4.05. 2008 г. № 337;
- Экологическая доктрина Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 г. № 1225-р;
- Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: приказ Минприроды России от 06.04.2004 г. № 323;
- Стратегия сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации: распоряжение Минприроды России от 19.11.2013 г. № 29-р, и др.

Многие вопросы пользования и охраны природы и животного мира содержатся в постановлениях Правительства РФ, регулирующих вопросы эксплуатации отдельных видов природных ресурсов и природной среды в целом для нужд добывающей и обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта, градостроительства, научного экспериментирования. Некоторые постановления правительства РФ специально определяют долгосрочные программы мер по охране важнейших элементов природной среды или направлены на охрану благоприятных природных условий тех или иных территорий, водных бассейнов, горных систем и др., имеющих особое значение.

Важное место в охране животного мира играют специально разрабатываемые государственные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания.

Разработка и реализация специальных государственных программ, предусматривающих конкретные мероприятия, направленные на охрану объектов животного мира и среды их обитания, предусматривается ст. 18 федерального закона от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»<sup>118</sup>.

Федеральные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания утверждаются Правительством Российской Федерации. Так, значительную роль в охране животного мира сыграла *федеральная целевая программа «Сохранение амурского тигра»*, принятая в 1996 г. Цели и задачи Программы: сохранить на территории России жизнеспособную популяцию амурского тигра, обеспечить ее охрану от браконьеров, сохранить от разрушения среду обитания амурского тигра, поддерживать в природе необходимую численность диких копытных животных, создать сеть специализированных особо охраняемых природных территорий. В значительной части они достигнуты. Программа осуществлялась с 1997 г. по 2003 г. В результате реализации указанной Стратегии в 1997–2008 гг. удалось сохранить общую тенденцию изменения численности амурского тигра, характерную для начала второй половины 1990-х годов, стабилизацию численности животных с постепенным ее ростом и расширением ареала хищника<sup>119</sup>. В 1998 г. была разработана и утверждена Стратегия сохранения дальневосточного леопарда в России, которая в настоящее время практически полностью выполнена.

В 2010 г. в соответствии с рекомендациями, изложенными в Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, утвержденной Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (приказ от 06.04.2004 г. № 323) была разработана и утверждена «Стратегия сохранения амурского тигра в Российской Федерации». Данная стратегия была утверждена распоряжением Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 02.07.2010 г. № 25-р.

В 2013 г. распоряжением Минприроды России от 19.11.2013 г. № 29-р утверждена новая «Стратегия сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации». Основная цель этой Стратегии – сохранение жизнеспособной популяции дальневосточного леопарда численностью в долгосрочной перспективе не менее 100 особей с максимально возможным генетическим разнообразием на территории Российской Федерации и создание резервной популяции дальневосточного леопарда в пределах его исторического ареала<sup>120</sup>.

Федеральным законом от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» предусмотрена разработка и реализация региональных программ по охране и воспроизводству объектов животного мира и среды их обитания. Региональные и местные программы разрабатываются и реализуются в порядке, предусмотренном

<sup>118</sup> О животном мире: федер. закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>119</sup> Стратегия сохранения амурского тигра в Российской Федерации. М.: Минприрода, «Линия-Принт», 2010. С. 3–4.

<sup>120</sup> Стратегия сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации: распоряжение Минприроды России от 19.11.2013 № 29-р [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131888>

нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации<sup>121</sup>. Например, в 2008 г. в Приморском крае был подписан закон «О краевой целевой программе «Охрана объектов животного мира Приморского края» на 2008–2010 годы».

Государственная целевая программа Хабаровского края «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в Хабаровском крае», утвержденная в 2012 г. правительством Хабаровского края, предусматривает проведение мероприятия «Сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, мест их обитания», включающее комплекс мероприятий по подготовке и изданию Красной книги Хабаровского края, реабилитации и содержанию резервной популяции редких и исчезающих видов животных и растений, государственному учету и государственному мониторингу объектов животного мира (за исключением охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов). Необходимо учитывать, что мероприятия по охране отдельных объектов животного мира не должны наносить ущерб другим объектам животного мира и окружающей природной среде.

Таким образом, законодательство Российской Федерации в области охраны и использования животного мира и среды его обитания основывается на положениях Конституции Российской Федерации, федеральных законах «Об охране окружающей среды» и «О животном мире» и принимаемых в соответствии с ними законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации об охране и использовании животного мира.

## 4.2. Федеральный закон «О животном мире». Правовой режим охраны и использования объектов наземного животного мира

Охрана и рациональное использование животного мира, составляющего достояние народов РФ, представляют собой важную государственную задачу, выполнение которой направлено на удовлетворение экономических, экологических и духовных потребностей общества. Важное место среди специальных мер по сохранению животного мира занимает его правовое регулирование.

**Предметом правового регулирования охраны и использования животного мира** являются общественные отношения в области охраны и рационального использования животного мира, а также связанные с ними отношения в сфере сохранения и восстановления среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого существования и использования животного

мира, сохранения генетического фонда диких животных как неотъемлемого элемента природной среды.

Базовым нормативным актом в системе законодательства о животном мире является кодифицированный *федеральный закон «О животном мире»*. Его положения развиваются и конкретизируются в нормах подзаконных актов, основную массу которых составляют постановления Правительства РФ, регулирующие отдельные вопросы правового режима животного мира:

- О Красной книге РФ: постановление Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 158;
- Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 6.01.1997 г. № 13 (с изменениями на 5.05.2013 г.);
- О реализации или уничтожении безвозмездно изъятых или конфискованных объектов животного мира, физическое состояние которых не позволяет вернуть их в среду обитания, а также полученной из них продукции: постановление Правительства РФ от 9.01.2009 г. № 13;
- О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб: постановление Правительства РФ от 4.05.2008 г. № 337; и др.

Значительную часть рассматриваемых актов образуют акты охотничьего и рыболовного законодательства, основными из которых являются федеральные законы от 24.06.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полуволевых условиях (например, северные олени или парковые популяции пятнистых оленей) или в искусственно созданной среде обитания, в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, регулируются федеральным законом «О животном мире», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Отношения в области охраны и использования **среды обитания** объектов животного мира регулируются федеральным законом «О животном мире» и иными принятыми в соответствии с ним правовыми актами. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации регулируются законом «О животном мире» в той мере, в какой это допускается федеральными законами и нормами международного права.

<sup>121</sup> О животном мире: федер. закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1462.

Значительное место в законе «О животном мире» отведено вопросам права пользования. Право пользования животным миром заключается в том, что животный мир на территории Российской Федерации предоставляется в пользование российским и иностранным юридическим лицам, гражданам РФ, иностранным гражданам и лицам без гражданства в порядке, установленном действующим законодательством (указанным законом, гражданским, земельным, водным и лесным законодательством РФ). Приоритет в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдается российским юридическим лицам и гражданам Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству **юридические и физические лица могут осуществлять следующие виды и способы пользования животным миром**<sup>122</sup>:

- охота;
- рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;
- добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;
- использование полезных свойств жизнедеятельности животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других;
- изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительских, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания;
- извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира.

**Право пользования животным миром** – это система правовых норм, которые регламентируют порядок предоставления и условия использования объектов животного мира, права и обязанности пользователей животным миром. Право пользования животным миром для конкретных субъектов означает совокупность возникающих у них прав и обязанностей по отношению к предоставленным им в пользование объектам животного мира.

Субъектами права пользования животным миром являются юридические лица и граждане, в том числе иностранных государств (статьи 33, 36 Закона «О животном мире», ст. 11 федерального закона «О континентальном шельфе РФ», ст. 9 федерального закона «Об исключительной экономической зоне РФ»).

Коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура которых включает в себя традиционные методы охраны и использования объектов

<sup>122</sup> О животном мире: федер. закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013). Ст. 34// СЗ РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1462.

животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности. Переуступка права на приоритетное пользование животным миром другим гражданам и юридическим лицам запрещена (ст. 49 закона «О животном мире», ст. 9 закона «О континентальном шельфе РФ»).

**Объекты права пользования животным миром** – объекты животного мира – организмы животного происхождения (дикие животные) или их популяции (ст. 1 закона «О животном мире»).

Право пользования животным миром можно классифицировать на отдельные виды по срокам, целям и способам пользования. Оно может быть *долгосрочным* (в случае предоставления юридическим лицам) или *краткосрочным* (при предоставлении гражданам). Законом «О животном мире» не определяются конкретные сроки пользования или их предельные размеры.

Пользование животным миром может осуществляться двумя способами: с изъятием или без изъятия объектов животного мира из среды их обитания. Правила и способы добывания путем охоты установлены приказом Минприроды России от 16.11.2010 г. № 512 (ред. от 08.11.2012) «Об утверждении Правил охоты»<sup>123</sup>.

Федеральными законами «О континентальном шельфе РФ» (ст. 10) и «Об исключительной экономической зоне РФ» (ст. 8) предусмотрены и другие виды пользования животным миром – товарное выращивание, искусственное воспроизводство водных биологических ресурсов, и т. д.

Важнейшим видом пользования животным миром является охота. В соответствии с федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с целевым назначением могут осуществляться следующие **виды охоты**<sup>124</sup>:

- 1) промысловая охота;
- 2) любительская и спортивная охота;
- 3) охота в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- 4) охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов;
- 5) охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов;
- 6) охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания;
- 7) охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных

<sup>123</sup> Об утверждении Правил охоты: приказ Минприроды России от 16.11.2010 № 512 (ред. от 08.11.2012) // Рос. газета. № 39. 24.02.2011.

<sup>124</sup> Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 24.06.2009 г. № 209-ФЗ // Рос. газета. 2009. 28 июля.

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования.

К **охотничьим ресурсам** на территории Российской Федерации относятся:

**1) млекопитающие:**

- копытные животные – кабан, кабарга, дикий северный олень, косули, лось, благородный олень, пятнистый олень, лань, овцебык, муфлон, сайгак, серна, сибирский горный козел, туры, снежный баран, гибрид зубра с бизоном, домашним скотом;

- медведи;

- пушные животные – волк, шакал, лисица, корсак, песец, енотовидная собака, енот-полоскун, рысь, россомаха, барсук, куницы, соболь, харза, дикие кошки, ласка, горностаи, солонгой, колонок, хори, норки, выдра, зайцы, дикий кролик, бобры, сурки, суслики, кроты, бурундук, летяга, белки, хомяки, ондатра, водяная полевка;

2) **птицы** – гуси, казарки, утки, глухари, тетерев, рябчик, куропатки, перепела, кеклик, фазаны, улары, пастушок, обыкновенный погониш, коростель, камышница, лысуха, чибис, тулес, хрустан, камнешарка, турухтан, травник, улиты, мордунка, веретенники, кроншнепы, бекасы, дупеля, гаршнеп, вальдшнеп, саджа, голуби, горлицы.

В целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к охотничьим ресурсам также относятся гагары, бакланы, поморники, чайки, крачки, чистиковые.

Важнейшим условием охотничьей деятельности является сохранение охотничьих ресурсов. Законом об охоте запрещается добыча млекопитающих и птиц, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и (или) в Красные книги субъектов Российской Федерации, за исключением отлова млекопитающих и птиц в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности и в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов. Установлен порядок добычи наиболее ценных видов.

Законами и другими нормативно-правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов могут быть предусмотрены и иные виды пользования животным миром.

Порядок добывания объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, а также формы разрешений для осуществления этого вида пользования устанавливаются правилами, утверждаемыми органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с Методическими рекомендациями по подготовке правил добывания объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства и не принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации, изданными

Госкомэкологией России от 16.06.1998 г. № 18-01-31/604<sup>125</sup>. В федеральном законе «О животном мире» особая роль отводится вопросам охраны животного мира.

К **правовым мерам охраны животного мира** относятся:

- сохранение видового многообразия животных в состоянии естественной свободы;
- охрана среды обитания, условий размножения и путей миграции животных;
- сохранение целостности естественных сообществ животных;
- научно обоснованное, рациональное использование и воспроизводство животного мира;
- регулирование численности животных в целях охраны здоровья населения и предотвращения ущерба народному хозяйству.

В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях либо на определенные сроки решением федерального органа исполнительной власти или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в соответствии с разграничением полномочий, предусмотренным федеральным законом «О животном мире».

Сохранение объектов животного мира может быть достигнуто путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

Любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

<sup>125</sup> Методические рекомендации по подготовке правил добывания объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства и не принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации: письмо Госкомэкологии России от 16.06.1998 № 18-01-31/604 / Охотничьи законы: сб. нормативных правовых актов и других документов. Киров: ВНИИОЗ, 1999. С. 272–280.

При размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, мелиорации земель, осуществлении лесных пользования, проведении геолого-разведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпаса и прогона сельскохозяйственных животных, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и осуществлении других видов хозяйственной деятельности – должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий.

В последние годы на Дальнем Востоке России активно ведется строительство транспортных, трубопроводных магистралей, различных комплексов и сооружений. При размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений – должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Федеральный закон «О животном мире» особое внимание уделяет вопросам охраны редких и исчезающих животных, относя их к федеральной собственности.

Независимо от видов особо охраняемых природных территорий в целях охраны мест обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов животного мира выделяются защитные участки территорий и акваторий, имеющие местное значение, но необходимые для осуществления их жизненных циклов (размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграции и др.). На защитных участках территорий и акваторий запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и технологии их проведения, если они нарушают жизненные циклы объектов животного мира.

Сохранению дикой фауны и ее рациональному использованию способствуют и такие **меры правового порядка**, как:

- регулирование численности животных на определенной территории;
- ведение кадастра;
- осуществление мер по переселению и акклиматизации;
- улучшение условий обитания и размножения диких животных;
- сохранение их традиционных путей миграции;
- правовое регулирование охоты и ведения охотничьего хозяйства;

- мероприятия по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

Организация охраны животного мира осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Полномочия по государственному контролю и надзору за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации определяются Правительством Российской Федерации, а специально уполномоченных государственных органов субъекта Российской Федерации – высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Как предусмотрено ст. 11 закона «О животном мире», государственное управление в области охраны и использования животного мира осуществляют Президент Российской Федерации, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. Последние состоят из федеральных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и их территориальных (бассейновых) подразделений. Они образуют систему государственных органов управления, обеспечивающую осуществление комплексных мер по охране, воспроизводству и устойчивому использованию объектов животного мира и среды их обитания. Их полномочия и структура определяются Правительством Российской Федерации на основе требований закона «О животном мире».

Основными федеральными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания являются Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и Пограничная служба ФСБ РФ.

**Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации**, одной из задач которого является разработка и проведение государственной политики, осуществление государственного управления в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов (недр, водных объектов, лесов, объектов животного и растительного мира), ведения лесного хозяйства, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

**Министерство сельского хозяйства Российской Федерации** – наряду с другими задачами и функциями выполняет разработку и реализацию мероприятий по охране окружающей среды и природных ресурсов в отраслях сельского хозяйства. Министерство обладает полномочиями самостоятельно принимать нормативные правовые акты в области правил использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Оно, в частности, осуществляет государственное управление охотничьими хозяйствами, охрану и контроль за охотничьими животными и ведением охотничьего хозяйства.

Структурным подразделением, организующим осуществление функций по контролю и надзору в сфере охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, является Управление надзора по охране, воспроизводству и использованию объектов охоты Россельхознадзора.

**Пограничная служба ФСБ РФ** – осуществляет государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере охраны водных биологических ресурсов; за соблюдением пользователями условий лицензий (разрешений) на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также других документов, на основании которых возникает право пользования водными биологическими ресурсами; за выполнением международных договоров в сфере охраны водных биологических ресурсов.

**Федеральная таможенная служба РФ** – не входит в перечень федеральных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, однако является единственной из государственных структур, на которую возложены функции и задачи борьбы с контрабандой и таможенными правонарушениями, совершаемыми в отношении редких видов диких животных и дикорастущих растений, их частей и дериватов.

**Граждане и юридические лица, включая общественные объединения и религиозные организации**, участвуют в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды его обитания в установленном законодательством Российской Федерации порядке. В этой связи они наделяются следующими правами:

- получать от органов государственной власти соответствующую информацию, если иное не установлено законодательством РФ;
- проводить общественную экологическую экспертизу;
- осуществлять общественный контроль;
- проводить мероприятия по охране животного мира и среды его обитания;
- содействовать реализации соответствующих государственных программ.

Участие международных общественных организаций в охране и использовании объектов животного мира на территории Российской Федерации регламентируется ее международными конвенциями договорами и соглашениями, о которых подробно говорилось в главе 2.

### 4.3. Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Правовой режим охраны и использования охотничьих ресурсов

В 2009 г. Государственной думой был принят *федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>126</sup>*, определивший вопросы правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Необходимо заметить, что принятию этого закона предшествовал длительный период отсутствия в России соответствующего законодательного акта. Предшествующий Закон об охоте был принят в ещё в Российской империи 3 февраля 1892 г., а 1 марта того же года на основании данного закона, были введены в действие Высочайше утвержденные Правила охоты. В 1901 г. специально созданная Комиссия по пересмотру закона об охоте, на основании переданных ей из бывшего Министерства земледелия и Государственных Имуществ материалов и заявлений, а равно собранных ею сведений о состоянии различных отраслей охотничьего хозяйства, о вреде, наносимом населению хищными зверями и птицами, о торговле дичью и пушниной и прочим, выработала проект нового Закона об охоте<sup>127</sup> который был разослан на заключение ведомств и некоторых охотничьих обществ. По получении указанных заключений, весной 1909 г. при Главном Управлении Землеустройства и Земледелия было образовано межведомственное Совещание, под председательством Члена Государственного Совета Тайного Советника г-на Дейтриха, для согласования проекта со сделанными на него замечаниями. К проекту Правил об охоте прилагался Краткий исторический очерк развития русского законодательства об охоте, в котором отмечалось, что в азиатской России, главном охотничьем районе, где добычею диких зверей и птиц кормятся сотни тысяч населения, где продукты охоты служат предметом обширной торговли, с проведением железных дорог «открылись рынки для таких местностей, которые прежде были совершенно устранены от общих торговых сообщений; теперь дичь пошла прямо с места даже за границу и в огромных количествах появилась из самых отдаленных областей Азии на рынках местных больших городов»<sup>128</sup>.

В 1911 г. проект нового Закона об охоте был разработан и направлен для обсуждения по всем субъектам Российской империи. Обсуждение проекта Закона об охоте проходило до 1913 г., однако он так и не был принят, ибо Дума была распущена. Начавшаяся в 1914 г. война, а затем революция 1917 г. не позволили его утвердить.

<sup>126</sup> *Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 23.07.2013). СЗ РФ. 27.07.2009. № 30. Ст. 3735.*

<sup>127</sup> РГИА ДВ, Ф. 1005. Оп. 1. Д. 102. Л. 240б.

<sup>128</sup> Там же. Л. 27.

Заслуживает внимания тот факт, что в ходе обсуждения проекта Закона, среди органов государственной власти, отвечающих за неукоснительное соблюдение положений Закона, указывались и таможенные учреждения. В письме Главного управления землеустройства и земледелия в Государственную думу от 5 февраля от 1911 г. «По проекту нового Закона об охоте» предлагалось в ст. 1216.4 «возбуждение уголовного преследование перед судом виновных в нарушении статей 56.1–56.11 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, возлагается в порядке, установленном для проступков, против общественного благоустройства и благочиния на ловчих, чинов Императорской охоты, чинов полиции, начальников таможенных учреждений, чинов лесного ведомства, казенной и удельной лесной стражи; должностных лиц, заведывающих лесами удельного ведомства; чинов корпуса лесничих, заведывающих частными лесами; волостных старшин и утвержденных подлежащею властью уполномоченных охотничьих обществ, а также обществ покровительства животных и иных ученых обществ, интересы которых связаны с правильною эксплуатацией зверей и птиц»<sup>129</sup>.

В ст. 67 Проекта Правил об охоте наблюдение за точным исполнением закона об охоте, кроме ловчих и других должностных лиц контролирующих органов, предлагалось также возложить на начальников таможенных учреждений, на пограничную стражу<sup>130</sup>. Выполнение требований по точному соблюдению Закона «должно осуществляться лишь в пределах исполнения своих прямых обязанностей, коль скоро сии лица непосредственно усмотрят при этом нарушение упомянутого закона»<sup>131</sup>. Проектом Закона статьей 1216.1 предусматривалось, что «Возбуждение уголовного преследования и обличение перед судом виновных в нарушении статей 56.1–56.11 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, возлагается, в порядке, установленном для проступков против общественного благоустройства и благочиния, на ловчих, чинов Императорской охоты, чинов полиции, начальников таможенных учреждений и т.д.»<sup>132</sup>.

Начало правового регулирования охоты в советский период приходится на 1920 г. – декретом СНК РСФСР «Об охоте» (1920) поручалось регулирование охотничьего дела Народному комиссариату земледелия. На него возлагались: организация и ведение охотничьего хозяйства, включая разведение и охрану охотничьих животных; направление и согласование деятельности местных органов управления охотой; организация снабжения охотников орудиями производства, припасами и производственной одеждой. Он был уполномочен: издавать инструкции и обязательные постановления по всем вопросам охотничьего хозяйства; учреждать заповедники, заказники, зоофермы, охотничьи парки и питомники пушного зверя, птицы и охотничьих собак; производить обследование состояния охотничьего промысла, вести учет и статистику охотничьего хозяйства, созывать охотничьи съезды, организовывать лаборатории, опытные хозяйства и т.п. учреждения, издавать журналы, отчеты и т.п. печатные труды; учреждать особые отряды для истребления хищных и вредных животных; организовывать специальную охотничью

стражу; направлять и контролировать деятельность охотничьих объединений; устраивать склады предметов охотничьего снаряжения<sup>133</sup>.

В последующем вопросы правового регулирования охоты и сохранения охотничьих ресурсов решались путем издания нормативных актов органов исполнительной власти. В начале 1930-х годов в связи с возросшими объемами экспорта пушнины и второстепенного сырья, к которому относились многие виды продукции охотничьего промысла, Совет Труда и Оборона СССР 31 октября 1931 г. счел целесообразным всё руководство и регулирование охотхозяйством, а также надзор за правильным его ведением сосредоточить в Народном комиссариате внешней торговли СССР с изъятием «из ведения Наркомснаба РСФСР и наркомземов нац-республик, с одновременной передачей НКВнешторгу соответствующих опытных и научно-исследовательских учреждений»<sup>134</sup>. Данное положение просуществовало недолго. С середины 1930-х годов и до 1946 г. правила и порядок охоты, а также сохранения охотничьих ресурсов устанавливались соответствующими приказами управленческих структур Наркомзема СССР, на которые возлагался надзор за правильным ведением охотничьего промысла и соблюдением правил охоты.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 10.08.1956 года № 555 «Об утверждении Положения о Главном Управлении охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР и его местных органах» создается ведомство, на которое возлагаются задачи руководства и контроля в сфере охоты. В последние годы, вплоть до принятия закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», важнейшим документом в области охоты являлись «*Типовые правила охоты в РСФСР*», утвержденные приказом Главного управления по охотничьему хозяйству и заповедному делу при Совете Министров РСФСР от 4 января 1988 г. № 1.

Принятый 24.07.2009 г. федеральный закон № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на федеральном уровне урегулировал комплекс отношений в сфере охраны, воспроизводства и использования ресурсов охотничьих животных. Он содержит нормы, которые определяют объекты охоты, устанавливают порядок осуществления права на занятие охотой, регулируют экономические отношения в сфере охотничьего хозяйства. Этим законом определены цель и меры контроля и надзора в сфере охоты, мероприятия научного характера, осуществляемые в целях сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания, и регламентирован порядок их проведения.

**Цель государственного охотничьего контроля и надзора** – обеспечение соблюдения установленных в соответствии с законодательством требований в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Установлены полномочия органов

<sup>133</sup> Краев Н.В., Краева В.Н. К истории государственного управления в сфере охоты (1900–1940 гг.). Климат, экология, сельское хозяйство Евразии. Секция «Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: матер. междунар. научно-практич. конференции 28–31 мая 2009 г. Иркутск: ИрГСХА, 2009. С. 325–333.

<sup>134</sup> О пушно-меховом хозяйстве: постановление Совета Труда и Оборона СССР от 31.10.1931 г. № 477 // Союзушнина. 1931. № 17–19. С. 3–5.

<sup>129</sup> РГИА ДВ. Ф. 1005. Оп. 1. Д. 102. Л. 53.

<sup>130</sup> Там же. Л. 48, 82 об.

<sup>131</sup> Там же. Л. 67.

<sup>132</sup> РГИА ДВ. Ф. 1005. Оп. 1. Д. 102. Л. 740б, 83.



государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Федеральный закон определяет, что под охотничьими ресурсами понимаются объекты животного мира, которые в соответствии с указанным законом и (или) законами субъектов Российской Федерации используются или могут быть использованы в целях охоты. Российская Федерация обладает значительными ресурсами диких животных. Согласно данным государственного учета, в Российской Федерации в 2011 г. обитало 711,9 тыс. лосей, 401,1 тыс. кабанов, 860,9 тыс. косуль, 193,5 тыс. благородных оленей, 936,9 тыс. диких северных оленей, 181,1 тыс. бурых медведей. В сезон охоты 2010–2011 гг. было добыто 4,5 тыс. благородных оленей, 21,6 тыс. диких северных оленей, 21,7 тыс. лосей, 34,1 тыс. кабанов, 3,8 тыс. бурых медведей, 234,3 тыс. соболей, более 3 500 тыс. пушных зверей (горностаи, корсак, хори, белка, ондатра, колонок, песец, норки, сурки), около 120 тыс. лисиц, 75 тыс. зайцев, 22 тыс. глухарей и 36 тыс. тетеревов<sup>135</sup>. Необходимо учитывать, что продукция охотничьего промысла регулярно перемещается через таможенную границу ТС. Как правило, к этой продукции относятся отловленные или отстреленные дикие животные, их мясо, пушнина и иная продукция, определяемая в соответствии с Общероссийским классификатором продукции, утвержденным постановлением Госстандарта России от 30.12.1993 № 301 (в ред. от 01.01.2013).

Основой осуществления охоты и сохранения охотничьих ресурсов являются **правила охоты**, к которым относятся:

- ограничения охоты, предусмотренные в целях обеспечения сохранения охотничьих ресурсов и их рационального использования;
- требования к охоте на копытных животных;
- требования к охоте на медведей;
- требования к охоте на пушных животных;
- требования к охоте на боровую дичь, степную и полевою дичь, болотно-луговую дичь, водоплавающую дичь, горную дичь и иную дичь;
- требования к охоте с собаками охотничьих пород и ловчими птицами;
- требования к отлову и отстрелу охотничьих ресурсов;
- требования к сохранению охотничьих ресурсов, в том числе к регулированию их численности;
- требования к продукции охоты;
- а также иные параметры осуществления охоты.

<sup>135</sup> Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»: распоряжение Правительства РФ от 26.03.2013 г. № 436-р // СЗ РФ. 01.04.2013. № 13. Ст. 1601.

Выше отмечалось, что в соответствии с Законом могут осуществляться такие виды охоты, как: промысловая охота, любительская и спортивная охота, охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

**Важнейшие принципы, на которых основывается правовое регулирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов:**

- обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов, сохранение их биологического разнообразия;
- установление дифференцированного правового режима охотничьих ресурсов с учетом их биологических особенностей, экономического значения, доступности для использования и других факторов;
- участие граждан и общественных объединений в подготовке решений, касающихся охотничьих ресурсов и среды их обитания, в порядке и в формах, которые установлены законодательством Российской Федерации;
- определение объема добычи охотничьих ресурсов с учетом экологических, социальных и экономических факторов и др.

Законом предусматривается проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, которые обеспечиваются органами государственной власти в пределах их полномочий, в соответствии с ФЗ от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и в предусмотренных настоящим федеральным законом случаях юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. К таким полномочиям, в частности, относятся регулирование добычи охотничьих ресурсов, в том числе установление нормативов в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов; организация и проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, и среды их обитания; установление порядка осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, осуществление государственного охотничьего контроля и надзора на особо охраняемых природных территориях федерального значения и другие.

В главе 10 Закона устанавливаются **действия, направленные на сохранение охотничьих ресурсов и среды их обитания:**

- проведение мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней;
- предупреждение гибели охотничьих ресурсов при осуществлении сельскохозяйственной и иной деятельности;
- проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- воспроизводство охотничьих ресурсов;
- проведение биотехнических мероприятий, к которым относятся меры по подержанию и увеличению численности охотничьих ресурсов;
- проведение мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов;
- содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;
- акклиматизация, переселение, гибридизация охотничьих ресурсов с целью расселения охотничьих ресурсов в новой для них среде обитания и обеспечения сохранения их видового разнообразия;
- создание зон охраны охотничьих ресурсов;
- проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания при осуществлении градостроительной деятельности.

Воспроизводству и охране охотничьих ресурсов уделяется значительное место в различных государственных программах. 26 марта 2013 г. № 436-р распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена *Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»*, ответственным исполнителем которой является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Среди задач программы – обеспечение сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов. Ожидаемые результаты данной программы на этом направлении – сохранение и рост численности основных видов охотничьих ресурсов (прежде всего, копытных животных) в интересах нынешнего и будущих поколений; рост показателя отношения фактической добычи охотничьих ресурсов к установленным лимитам добычи по отдельным видам как основного индикатора состояния дел с сохранением и воспроизводством охотничьих ресурсов и среды их обитания; повышение эффективности федерального государственного охотничьего надзора, минимизация факторов, негативно влияющих на восстановление численности охотничьих ресурсов<sup>136</sup>.

Федеральная таможенная служба РФ не относится к уполномоченным федеральным органам исполнительной власти в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, вместе с тем, предупреждение, выявление и пресечение контрабанды продукции охоты, относящейся к стратегически важным ресурсам, является важнейшей задачей таможенных органов.

<sup>136</sup> Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»: распоряжение Правительства РФ от 26.03.2013 г. № 436-р // СЗ РФ. 01.04.2013. № 13. Ст. 1601.

## 4.4. Красная книга Российской Федерации. Красные книги субъектов Российской Федерации

В интересах охраны животного мира в Российской Федерации издается Красная книга РФ и Красные книги субъектов РФ. Они содержат сведения о состоянии редких, исчезающих и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, о необходимых мерах по их сохранению.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 158 «О Красной книге Российской Федерации» **Красная книга Российской Федерации** – официальный документ, содержащий свод сведений о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов (объектов животного и растительного мира), обитающих (произрастающих) на территории России, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Красная книга Российской Федерации содержит также необходимые меры по охране и восстановлению указанных объектов животного и растительного мира<sup>137</sup>.

Статья 60 федерального закона «Об охране окружающей среды» гласит, что Красная книга Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации учреждаются в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов. Федеральный закон «О животном мире» в ст. 24 определяет, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красные книги субъектов Российской Федерации. Основанием для включения в Красную книгу того или иного вида животных служат данные об изменении их численности, условий существования, требующие принятия срочных мер. Включение в Красную книгу означает повсеместное запрещение уничтожения, отлова, отстрела данных видов животных и разрушения среды их обитания.

Редкие, находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу Российской Федерации объекты животного мира относятся к федеральной собственности. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в Красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

Постановлением Правительства РФ «О Красной книге РФ» установлено, что Книга издается не реже одного раза в 10 лет, а в периоды между ее изданиями подготавливаются и распространяются перечни (список) животных, занесенных в Красную книгу.

<sup>137</sup> О Красной книге Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 158 // СЗ РФ. 26.02.1996. № 9. Ст. 808.

3 октября 1997 г. приказом № 419-а Госкомэкологии РФ было утверждено Положение о порядке ведения Красной книги Российской Федерации, в соответствии с которым в Красную книгу РФ включаются объекты животного и растительного мира, нуждающиеся в специальных мерах охраны, а именно<sup>138</sup>:

- объекты животного и растительного мира, находящиеся под угрозой исчезновения;
- уязвимые, узкоэндемичные, эндемичные и редкие объекты животного и растительного мира, охрана которых важна для сохранения флоры и фауны различных природно-климатических зон;
- объекты животного и растительного мира, реальная или потенциальная хозяйственная ценность которых установлена и при существующих темпах эксплуатации их запасы поставлены на грань исчезновения, в результате чего назрела необходимость принятия срочных мер по их охране и воспроизводству;
- объекты животного и растительного мира, которым не требуется срочных мер охраны, но необходим государственный контроль над их состоянием, в силу их уязвимости (обитающие на краю ареала, естественно редкие и т.д.);
- объекты животного и растительного мира, подпадающие под действие международных соглашений и конвенций;
- объекты животного и растительного мира, занесенные в Международную Красную книгу и Красную книгу государств-участников СНГ.

В настоящее время в Красную книгу РФ внесены 948 видов фауны и флоры. Из них: цветковых растений – 441 вид, голосеменных – 11 видов, папоротникообразных – 14 видов, мхов – 22 вида, лишайников – 29 видов, беспозвоночных животных – 155 видов, рыб – 42 вида, земноводных – 8 видов, пресмыкающихся – 21 вид, птиц – 123 вида, млекопитающих – 65 видов<sup>139</sup>.

Особым видовым богатством отличается Приморский край Дальнего Востока России. В Приморском крае встречается 3 000 видов насекомых: из 93 видов, включенных в Красную книгу России, треть обитает исключительно в Приморье. В Приморском крае обитает около 200 видов пресноводных моллюсков, что составляет четверть всего списка пресноводных моллюсков России. Из 31 вида пресноводных моллюсков, включенных в Красную книгу России, в водоемах Приморья обитает 25 видов. В Приморском крае встречаются 478 видов птиц: из 123 видов птиц, включенных в Красную Книгу России, в Приморье обитает 72 вида. 64% земноводных и пресмыкающихся региона представлены эндемичными видами и под-видами: 11 видов внесено в Красные книги МСОП и России, 19 видов – в Красную

<sup>138</sup> Положение о порядке ведения Красной книги Российской Федерации: приказ Госкомэкологии РФ от 3.10.1997 № 419-а // Рос. вестн. 12.02.1998. № 26. Ст. 4.

<sup>139</sup> Об утверждении Стратегии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: приказ МПР РФ от 6.04.2004 № 323 [Электронный ресурс]. URL : <http://www.consultant.ru>

Книгу Приморского края. На территории Приморского края обитает 78 видов наземных млекопитающих, относящихся к шести отрядам<sup>140</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 06.01.1997 г. № 13 «Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов»<sup>141</sup> были утверждены Правила добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации. Законодательно закреплено, что действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях, где обитают животные, занесенные в Красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации<sup>142</sup>.

Оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях по разрешению (распорядительной лицензии), выдаваемому специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей природной среды – Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации<sup>143</sup>. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 18.02.2013 г. № 60 г. «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации» на Росприроднадзор возложены полномочия выдачи в установленном порядке разрешения на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Добывание объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях в целях сохранения объектов животного мира, осуществления мониторинга состояния их популяций, регулирования их численности, охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от массовых заболеваний сельскохозяйственных и других домашних животных, обеспечения традиционных

<sup>140</sup> Красная книга Приморского края. Владивосток: Апельсин, 2005. 448 с.

<sup>141</sup> Наименование дополнено постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2008 г. № 1017. – Прим. авт.

<sup>142</sup> Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 06.01.1997 № 13 (ред. от 22.04.2009) // СЗ РФ. 20.01.1997. № 3. Ст. 385.

<sup>143</sup> О разрешительной деятельности в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования: приказ Росприроднадзора от 02.09.2004 г. № 9 (ред. от 14.08.2009) [Электронный ресурс]. URL : <http://www.consultant.ru>

нужд коренных малочисленных народов и только на основании разрешения, выдаваемого Росприроднадзором<sup>144</sup>.

*Росприроднадзору предоставлены полномочия по выдаче в установленном порядке разрешений на использование объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, оборота диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, содержания и разведения объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания.*

Для получения разрешения на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в территориальный орган Росприроднадзора представляются следующие документы: заявление о выдаче разрешения на добывание и материалы, обосновывающие необходимость добывания (программы исследований, расчеты воспроизводственных мощностей рыбопродуктивных предприятий, рекомендации эпидемиологических и эпизоотологических служб, обращения общин коренных малочисленных народов, проект размещения объектов животного мира в новых пригодных для жизни местах обитания в случае их изъятия при строительстве объектов хозяйственной и иной деятельности).

Основным разрешительным документом для оборота живых животных, включенных в Красную книгу РФ, является Разрешение (распорядительная лицензия) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ. Порядок выдачи Разрешения установлен *постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 156 «О порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации (с изменениями на 22 апреля 2009 года)»*<sup>145</sup>. Разрешение выдается Росприроднадзором (г. Москва) при наличии положительного заключения ВНИИ охраны Природы и территориального органа Росприроднадзора о допустимости осуществления пользования заявляемыми видами диких животных. Разрешение должно быть зарегистрировано в территориальном органе Росприроднадзора по месту совершения оборота. Основанием для выдачи разрешения на оборот является наличие документов, подтверждающих законность владения образцом, основным из которых является Разрешение на добывание объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ. Разрешение на добывание действительно только при наличии визы территориального органа Росприроднадзора по месту добывания животных. Форма разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную

книгу Российской Федерации, утверждена приказом МПР России от 3 сентября 2003 г. № 798<sup>146</sup>.

Росприроднадзор выдает также Разрешение на содержание и разведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания объектов животного мира, занесенных в Красную книгу РФ. Для нахождения таких разведенных в неволе животных не требуется распорядительной лицензии (за исключением выпуска в естественную природную среду в целях их сохранения и/или пополнения природных популяций), разрешительным документом в этом случае является указанное Разрешение на содержание и разведение объектов животного мира.

Части и дериваты животных, относящихся к видам, занесенным в Красную книгу РФ и субъектов РФ, также не могут находиться в свободном обороте, ответственность за это предусмотрена Кодекса об административных правонарушениях (ст. 8.35. Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений). Согласно ст. 8.35 КоАП РФ под редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами животных и растений понимаются как виды, включенные в Красную книгу России, так и виды, охраняемые международными договорами, в том числе и виды, включенные в Приложения СИТЕС.

Выше отмечалось, что ст. 60 федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» гласит, что ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзитная перевозка через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в том числе растений, животных и других организмов, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируется законодательством Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

При перемещении через таможенную границу Таможенного союза видов диких животных, их частей и дериватов, включенных в Красные книги РФ и субъектов РФ, участники ВЭД должны предъявить в таможенные органы РФ разрешение (распорядительную лицензию) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, или соответственно, разрешение на содержание и разведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания объектов животного мира, занесенных в Красную книгу РФ. Реквизиты подобных Разрешений заносятся в таможенную декларацию.

При перемещении через таможенную границу Таможенного союза видов диких животных, их частей и дериватов, включенных в Красные книги РФ и субъектов РФ и одновременно в Приложения Конвенции о международной торговле видами фауны и флоры находящимися на грани исчезновения, участники ВЭД должны предъявить в таможенные органы РФ, помимо разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, разрешение Административного органа СИТЕС Российской Федерации.

<sup>144</sup> Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 06.01.1997 г. № 13 (ред. от 05.06.2013) // СЗ РФ. 20.01.1997. № 3. Ст. 385.

<sup>145</sup> О Порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 156 (ред. от 22.04.2009) // СЗ РФ. 26.02.1996. № 9. Ст. 807.

<sup>146</sup> Об утверждении формы разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации: приказ МПР РФ от 03.09.2003 г. № 798 (ред. от 21.08.2006) // Рос. газета. № 202. 08.10.2003.

**Среди основных нормативно-правовых документов, устанавливающих правовые основы охраны видов диких животных, занесенных в Красную книгу РФ, Красные книги субъектов РФ необходимо выделить следующие:**

- Об охране окружающей среды: федеральный закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ;
- О животном мире: федеральный закон РФ от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ;
- О Красной книге РФ: постановление Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 158;
- О Порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 156 (ред. от 22.04.2009);
- Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 06.01.1997 г. № 13 (ред. от 05.06.2013);
- Положение о порядке ведения Красной книги Российской Федерации: приказ Госкомэкологии РФ от 3.10.1997 г. № 419-а;
- Об утверждении Стратегии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: приказ МПР РФ от 6.04.2004 г. № 323;
- Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания: приказ МПР России от 28.04.2008 г. № 107 (ред. от 12.12.2012).

В настоящее время государство наметило пути повышения эффективности в области охраны видов диких животных и дикорастущих растений, занесенных в Красную книгу РФ, Красные книги субъектов РФ. Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы среди мер по совершенствованию нормативно-правового регулирования указывает: внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих установление только уголовной ответственности за добычу и оборот, включая хранение, транспортировку и продажу, амурских тигров и дальневосточных леопардов и других редких и исчезающих видов животных, их частей тела и производных по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации; совершенствование подходов к ведению Красной книги Российской Федерации; разработку и утверждение стратегий сохранения наиболее значимых объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации. *В ходе реализации программы (в рамках подпрограммы «Биологическое разнообразие России») предусматривается:*

- совершенствование механизмов сохранения и восстановления видового разнообразия, включая формирование системы отбора видов (подвидов, популяций) для занесения в Красную книгу Российской Федерации;
- формирование государственной системы учета, мониторинга, ведения кадастра, охраны и восстановления видов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;
- разработка системы мероприятий по сохранению конкретного вида, создание экономических механизмов, обеспечивающих сохранение видов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;
- подготовка к изданию и издание Красной книги Российской Федерации;
- разработка и издание красных книг субъектов Российской Федерации, проведение прикладных научных и методических работ в сфере сохранения и восстановления биологического разнообразия субъектами Российской Федерации<sup>147</sup>.

## Контрольные вопросы и задания

1. Дать определение понятию «животный мир».
2. Какие объекты наземного животного мира могут быть отнесены к федеральной собственности?
3. В каких нормативных актах содержатся нормы, регулирующие отношения по поводу пользования и охраны наземного животного мира и среды его обитания?
4. Что является предметом правового регулирования охраны и использования животного мира?
5. Назвать виды и способы пользования животным миром.
6. Что относится к правовым мерам охраны животного мира?
7. Перечислить федеральные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

<sup>147</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 2552-р // СЗ РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 71.

## Глава 5. Правовой режим использования и охраны водных биологических ресурсов

### 5.1. Правовое понятие водных биоресурсов

Среди природных ресурсов, играющих важную экономическую и социальную роль, особое место занимают водные биологические ресурсы. Одной из ведущих держав, играющих активную роль в изучении, освоении и эксплуатации водных биологических ресурсов Мирового океана является Россия. Сырьевая база российского рыболовства включает в себя биоресурсы пресноводных водоемов, внутренних и окраинных морей (с 200-мильной исключительной зоной и континентальным шельфом России), запасы гидробионтов в зонах других государств и в открытых районах Мирового океана на основе международных договоренностей. Биоресурсы только внутренних морей России и пресноводных водоемов обеспечивают допустимый устойчивый вылов 359 тыс. т гидробионтов (255 тыс. тонн в Каспийском, Азовском, Черном, Белом морях и более 100 тыс. тонн в реках, озерах, водохранилищах). Биоресурсы, которые Россия могла бы использовать в зонах иностранных государств, составляют 2,4 млн тонн, фактически же вылавливается менее 1 млн тонн. В открытых районах Мирового океана доступные ресурсы позволяют России добывать не менее 3 млн тонн в год рыбы и других гидробионтов<sup>148</sup>.

Водные биоресурсы является важнейшим слагаемым экспортируемой продукции. Значительная доля экспорта продукции морского промысла приходится на Дальний Восток России. Товарная структура внешнеторгового оборота показывает, что в сравнении с другими товарными позициями (минеральные продукты, продукты химической промышленности, кожевенное сырье, древесина и др.) экспорт объектов морского промысла занимает ведущее место во внешнеторговой деятельности по Дальневосточному региону. В целом, удельный вес добычи морских биоресурсов в бассейне морей Дальнего Востока с учетом иностранного промысла составляет в общем улове России около 66 %.

В Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года (утвержденной Президентом РФ 27.07.2001 г.), являющейся основополагающим документом государственной политики Российской Федерации в области морской деятельности, указано, что обязательным и необходимым условием сохранения и расширения сырьевой базы Российской Федерации, обеспечения ее экономической и продовольственной независимости является освоение ресурсов Мирового океана. В доктрине отмечается, что в ближайшей перспективе основной объем рыбного сырья будут составлять биологические ресурсы исключительной экономической зоны Российской Федерации, большая часть которой приходится на Дальний Восток.

К водным биологическим ресурсам (далее – водные биоресурсы) в соответствии федеральным законом от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (с изменениями от 31.12.2005 г., 3.06.18, 29.12.2006 г., 20.04, 6.12.2007 г.) относятся рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы. На рис. 4 показаны основные виды водных биоресурсов России.

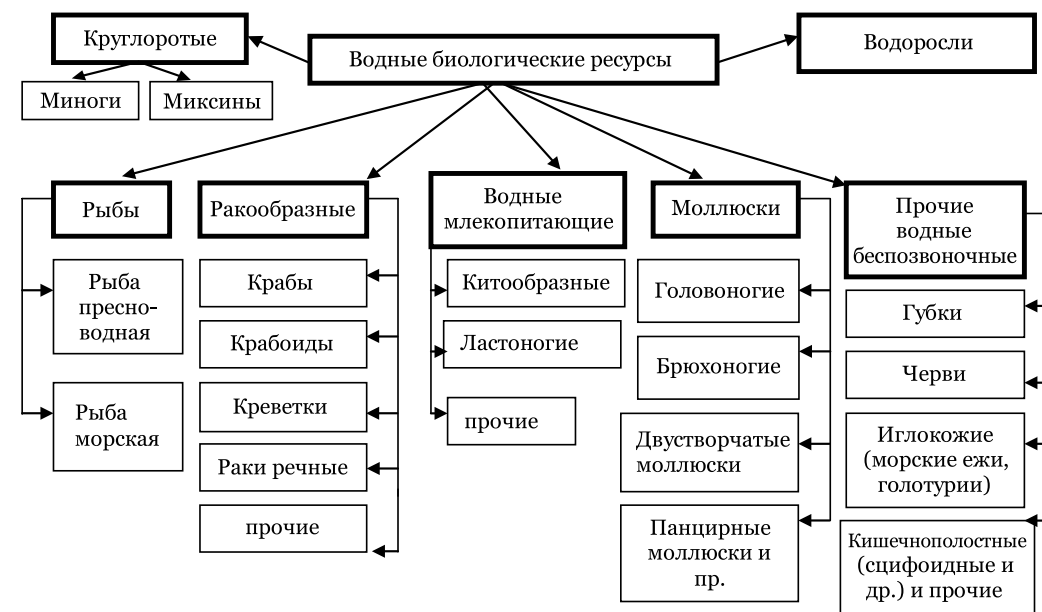


Рис. 4. Основные виды водных биологических ресурсов России

В современных условиях важнейшую роль играет сохранение водных биоресурсов. Сохранение водных биоресурсов – поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания.

В зависимости от особенностей жизненного цикла рыбы и другие виды водных животных делятся на пять видов<sup>149</sup>:

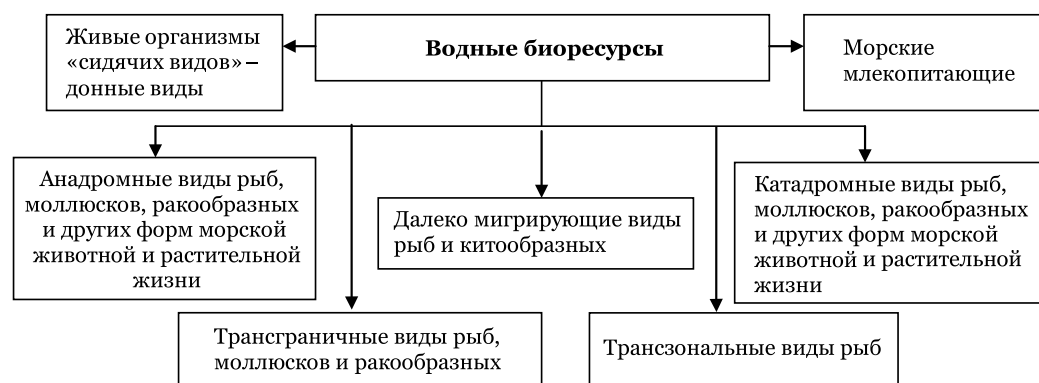
1. *анадромные виды рыб* – виды рыб, воспроизводящихся в пресной воде водных объектов в Российской Федерации, совершающих затем миграции в море для нагула и возвращающихся для нереста в места своего воспроизведения;

<sup>148</sup> Основные проблемы и перспективы развития рыбного хозяйства / Биологические ресурсы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL : <http://www.sevin.ru/bioresrus/classification/food.htm>

<sup>149</sup> О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов (ред. от 28.12.2013): федер. закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ. Ст. 1 // СЗ РФ. 27.12.2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

2. *катадромные виды рыб* – виды рыб, воспроизводящихся в море и проводящих большую часть своего жизненного цикла во внутренних водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации;
3. *трансграничные виды рыб и других водных животных* – виды рыб и других водных животных, которые воспроизводятся и проводят большую часть своего жизненного цикла в исключительной экономической зоне Российской Федерации и могут временно мигрировать за пределы такой зоны и в прилегающий к такой зоне район открытого моря;
4. *трансзональные виды рыб и других водных животных* – виды рыб и других водных животных, обитающих в исключительной экономической зоне Российской Федерации и в прилегающих к ней исключительных экономических зонах иностранных государств;
5. *далеко мигрирующие виды рыб и других водных животных* – виды рыб и других водных животных, которые большую часть своего жизненного цикла проводят в открытом море и могут временно мигрировать в исключительную экономическую зону Российской Федерации.

Федеральный закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»<sup>150</sup> также подразделяет водные биоресурсы, которые являются объектами рыболовства в исключительной экономической зоне, на анадромные, катадромные, трансграничные, трансзональные, далеко мигрирующие виды рыб и других водных животных, живые организмы «сидячих видов» и виды морских млекопитающих (см. рис 5).



**Рис 5. Водные биоресурсы исключительной экономической зоны России**

На территории России существуют почти 400 видов прибрежных морских рыб и 269 видов рыб пресных вод<sup>151</sup>.

Фауна рыб России насчитывает 269 пресноводных, полупроходных и проходных видов. Не менее 400 видов встречается в прибрежных морских водах. В целом это составляет около 2 % мирового разнообразия класса. Среди пресноводной фауны велик процент эндемиков. По числу эндемиков лидирует бассейн оз. Байкал. Наибольшее видовое разнообразие отмечается в указанном регионе и бассейне р. Амур.

Ряд видов, подвидов, географических стад рыб России находится в критическом положении из-за нарушения состояния водной среды (загрязнение разных видов, зарегулирование стока рек) и высокого уровня промысла, включая браконьерство. Это относится ко всем видам осетровых (в России сосредоточены основные мировые запасы рыб этого семейства) и значительной части ресурсов лососевых и карповых рыб. Промысел рыб занимает одно из важнейших мест в экономике страны. К наиболее ценным относятся осетровые, большая часть лососевых и ряд окуневых и карповых рыб.

Круглоротые представлены в России восемью видами, что составляет 40 % от мирового разнообразия этой группы. Промысловое значение имеют каспийская и речная миноги. На Дальнем Востоке ведется промысел тихоокеанской миноги.

Колоссальными ресурсами обладает Дальний Восток. Добываемая различными промысловиками продукция в значительных объемах поставляется на экспорт. По видовому составу продукция морского и рыболовного промысла, перемещаемая через таможенную границу, разнообразна.

В значительных объемах осуществляются вылов и экспорт таких пресноводных рыб Амурского бассейна, как: тихоокеанская минога (*Lampetra japonica*), калуга (*Huso dauricus*), амурский осётр (*Acipenser schrenki*), судак (*Lucioperca lucioperca*), сом амурский (*Parasilurus azotus*), касатка-скрипун (*Pseudobargus fulvidraco*), сазан амурский (*Cyprinus carpio*), белый амур (*Ctenopharyngodon idella*), белый амурский лещ (*Parabramis pekinensis*), дальневосточная красноперка (*Leuciscus brandti*), белый тостолобик (*Hypophthalmichthys molitrix*), пёстрый толстолобик (*Aristichthys nobilis*), карась (*Carassius anratus gibello*), щука амурская (*Esox reicherti Dybowski*).

**Основными видами промысловых рыб дальневосточных морей являются:**

- **лососевые:** кета (*Oncorhynchus keta*), горбуша (*Oncorhynchus gorbuscha*), нерка (*Oncorhynchus nerka*), кижуч (*Oncorhynchus kisutsch*), чавыча (*Oncorhynchus tshawytscha*), голец (*Salvelinus alpinus*), кунджа (*Salvelinus lencomaensis*);
- **трескообразные:** треска тихоокеанская (*Gadus morchua*), минтай (*Theragra chalcogramma*), навага (*Eliginus gracialis*);

<sup>150</sup> Об исключительной экономической зоне Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // СЗ РФ. 21.12.1998. № 51. Ст. 6273.

<sup>151</sup> Ильин И.Н. Животные биологические ресурсы [Электронный ресурс]. URL : //http://www.sevin.ru/bioresrus/classification/animals/invertebrates.html

- **сельдеобразные:** сельдь тихоокеанская (популяции: корфо-карагинская, охотская, гижигино-камчатская, декастринская, сахалино-хоккайдская и др.) (*Clupea harengus pallasii*), сардина иваси (*Sardina sagax melano sticta*);
- **камбалообразные:** камбала желтопёрая (*Limanda asper*), камбала желтополосая (*Pleuronectes herzensteini*), четырехбугорчатая камбала (*Pleuronectes quadrituerculatus*) камбала белобрюхая (*Pleuronectes moshicarei*), японская зимняя камбала (*Pleuronectes yokohame*), палтус азиатский стрелозубый (*Atheresthes evermani Jordan*), палтус синекорый (*Reinhardtius hippoglossoides*), палтус белокорый (*Hippoglossus stenolepis*).

В дальневосточных морях в значительных объемах добываются и экспортируются различные морепродукты. Морепродукты условно включают в себя многие виды животных и растений, относящихся к так называемым «нерыбным объектам» – ракообразные, моллюски, иглокожие, водоросли и др. В последние годы особенно возросла заинтересованность в эксплуатации наиболее ценных экспортных объектов, уровень изъятия которых близок или превышает квоты вылова. В некоторых районах (у берегов Камчатки, Сахалина, Южных Курил) процветает браконьерство, и реальный вылов значительно превышает рекомендованные его величины. Наиболее интенсивно используются запасы ценных экспортных видов: крабы, креветки, морские гребешки, морские ежи. У берегов Приморья и Сахалина процветает браконьерство с целью последующего контрабандного вывоза особо ценного морепродукта – трепанга.

#### Основные виды ракообразных, добываемые и экспортируемые на Дальнем Востоке:

- **настоящие крабы:** четырёхугольный волосатый краб (*Erimarcus isenbeckii*), краб-стригун опилио (*Chionoecetes opilio*), краб-стригун бэрди (*Chionoecetes bairdi*), краб-стригун ангулятус (*Chionoecetes angulatus*), краб стригун красный;
- **крабиды:** камчатский краб (*Poralithodes camtschatica*), синий краб (*Poralithodes platipes*), колючий краб (*Poralithodes brevipes*), равношипый краб (*Lithodes aequispina*);
- **креветки:** травяной шримс (*Pandalus latirostris*), гребенчатая креветка (*Pandalus hipsinotis*), равнолапая креветка (*Pandalopsis multidentatus*).

В реках Приморского края добывается китайский мохнаторукий краб для последующего вывоза в Китай, Республику Корея.

#### Основные виды моллюсков, добываемые и экспортируемые на Дальнем Востоке:

- **двустворчатые моллюски:** гребешок японский (*Chlamys nipponensis*) гребешок приморский (*Patinopecten yessoensis*), устрица гигантская (*Crassostrea gigas*), мидия тихоокеанская (*Mytilus trossollus*), мидия Грея (*Crenomytilus grayanus*), мактра китайская (*Mactra chinensis*), мактра сахалинская (спизула) (*Spisula sachalinensis*), петушок (рудитапес) (*Ruditapes philippinarum*), анадара (*Scapharca broughtoni*), корбикула приморская (*Corbicula producta*), корбикула японская (*Corbicula japonica*);

- **брюхоногие моллюски:** нептуinea луковичная (*Neptunea bulbacea*), нептуinea многоребристая (*Neptunea polycostata*), букцидум Баяна (трубач) (*Buccinum bayani*);
- **головоногие моллюски:** обыкновенный осьминог (*Octopus vulgaris*), песчаный осьминог (*Paroctopus conispadiceus*), гигантский осьминог (*Paroctopus doflini*), кальмар тихоокеанский (*Tadarodes pacificus*), кальмар командорский (*Beryteuthis magister*), кальмар Бартрама (*Ommastrephes bartrami*).

#### Среди морских беспозвоночных основными видами добываемых и экспортируемых на Дальнем Востоке являются:

- **голотурии:** трепанг дальневосточный (*Stichopus japonicus*), кукумария (*Cucumaria japonica*);
- **морские ежи:** серый ёж (*Stroglyocentrotus intermedius*), чёрный ёж (*Stroglyocentrotus nudus*);
- **цифойдные:** аурелия (*Aurelia aurita*), медуза-корнерот (*Rhizostoma pulmo*), цианея (*Cyanea capillata*).

Законодательством предусмотрены два вида государственной собственности на водные биоресурсы – федеральная собственность и собственность субъектов Российской Федерации. Разграничение государственной собственности на водные биоресурсы на два ее вида осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством.

#### В соответствии с федеральным законодательством к федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты водных животных – беспозвоночных, рыб, млекопитающих и пр.:

- населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации;
- отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;
- естественно мигрирующие по территориям двух и более субъектов Российской Федерации;
- редкие, находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу Российской Федерации;
- обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения<sup>152</sup>;
- подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации.

<sup>152</sup> Например, на территории Дальневосточного морского заповедника. – Прим. авт.



Основным видом деятельности по добыче (вылову) водных биоресурсов является рыболовство. **Граждане и юридические лица могут осуществлять следующие виды рыболовства:**

- 1) промышленное рыболовство;
- 2) прибрежное рыболовство;
- 3) рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях;
- 4) рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях;
- 5) рыболовство в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;
- 6) любительское и спортивное рыболовство;
- 7) рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В соответствии со ст. 27 *федерального закона РФ от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»* в целях сохранения занесенных в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красную книгу субъекта Российской Федерации редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов водных биоресурсов запрещена. В исключительных случаях добыча (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов допускается на основании разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации. Всего в Красную книгу России внесено 39 таксонов рыб, из них 15 – виды, обитающие на Дальнем Востоке. Три вида круглоротых находятся под угрозой регионального уничтожения, в том числе украинская минога, которая внесена в Красную книгу МСОП. Состояние всех видов миног, обитающих в Европейской части страны, вызывает серьезные опасения, и они нуждаются в законодательной охране. В Красную книгу России включено три вида круглоротых<sup>153</sup>.

Охрана водных биологических ресурсов и других природных ресурсов и окружающей среды внутренних морских вод и территориального моря, а также обеспечение экологической безопасности, деятельность на особо охраняемых природных территориях осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>154</sup>.

В целях обеспечения охраны окружающей среды во внутренних морских водах и в территориальном море могут устанавливаться запретные для плавания районы, в которых полностью запрещаются или временно ограничиваются добыча морских млекопитающих, лов рыбы придонными орудиями лова и другая деятельность.

Важное место в охране водных биоресурсов играют специально разрабатываемые государственные программы по охране животного мира морей и пресноводных водоемов и среды их обитания. Федеральные программы по охране водных

биоресурсов и среды их обитания утверждаются Правительством Российской Федерации. Например, в 1997 г. была принята *федеральная целевая программа «Мировой океан»*, закрепившая меры по обеспечению строжайшего контроля за рациональным рыболовством в целях снижения промысловой нагрузки на биоресурсы<sup>155</sup>. *Краевая целевая программа «Воспроизводство водных биологических ресурсов до 2020 года на территории Хабаровского края»* гласит, что целями Программы являются сохранение и увеличение ресурсной базы рыбохозяйственного комплекса на территории края. Эти же цели преследует *государственная программа Приморского края «Развитие рыбохозяйственного комплекса в Приморском крае на 2013–2017 годы»*. Региональные и местные программы разрабатываются и реализуются в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

## 5.2. Нормативные акты РФ в области охраны и использования водных биоресурсов

Нормы, регулирующие отношения по поводу охраны и использования наземного водных биоресурсов, содержатся в ряде федеральных законов, а также в уголовном, административном и гражданском законодательстве.

### Основные нормативно-правовые акты в области охраны и использования водных биоресурсов:

- Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ;
- О животном мире: федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ;
- Об исключительной экономической зоне Российской Федерации: федеральный закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ;
- О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ;
- О континентальном шельфе Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ;
- О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ;
- Экологическая доктрина Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08. 2002 г. №1225-р;

<sup>153</sup> Красная книга Российской Федерации (Животные). М.: Астрель, 2001. 860 с.

<sup>154</sup> О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации (ред. от 07.06.2013): федер. закон от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ // СЗ РФ. 3.08.1998 № 31. Ст. 3833. Ст. 20.

<sup>155</sup> О федеральной Целевой Программе «Мировой океан»: указ Президента Российской Федерации от 17.01.1997 г. № 11 [Электронный ресурс]. URL: <http://infopravo.by.ru/fed1997/cho7/akt23599.shtm>

- Морская доктрина Российской Федерации: указ Президента РФ от 27.06. 2001 г. № Пр-1387, и др.

### **Сфера действия законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов:**

1) внутренние воды Российской Федерации, в том числе внутренние морские воды Российской Федерации, а также территориальное море Российской Федерации, континентальный шельф Российской Федерации и исключительная экономическая зона Российской Федерации;

2) суда, находящиеся в открытом водном пространстве вне пределов Российской Федерации, плавающие под Государственным флагом Российской Федерации и приписанные к портам Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

3) сухопутная территория Российской Федерации, которая используется в целях рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Под **территориальными водами Российской Федерации** понимается примыкающий к сухопутной территории или внутренним морским водам государства морской пояс шириной 12 морских миль, входящий в состав территории государства и находящийся под его суверенитетом, осуществляемым с учетом и соблюдением норм международного права.

**Исключительная экономическая зона** представляет собой район Мирового океана, который находится за пределами территориального моря и прилегает к нему. В соответствии с федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» *исключительная экономическая зона – это морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным данным Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права.* Ширина этой зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходной линии территориального моря.

В соответствии с федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» **континентальный шельф Российской Федерации** включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря.

Основными нормативно-правовыми документами, регулирующими пользование и охрану водных биоресурсов России, являются федеральные законы: «О животном мире», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации»

и «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Указанные законы определяют правовой режим использования и охраны водных биоресурсов, устанавливают юрисдикцию Российской Федерации. Например, ст. 5 ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» гласит, что водные биоресурсы исключительной экономической зоны находятся в ведении Российской Федерации: регулирование деятельности по разведке, разработке таких ресурсов и их охрана входят в компетенцию Правительства Российской Федерации. Статья 4 ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» гласит, что водные биоресурсы континентального шельфа находятся в ведении Российской Федерации; деятельность по разведке, добыче (вылову) водных биоресурсов и их охрана входят в компетенцию Правительства Российской Федерации.

Охрана исключительной экономической зоны, континентального шельфа, внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоне РФ обеспечивается в целях сохранения и оптимального использования живых и других ресурсов и защиты иных экономических интересов РФ в указанных морских районах.

Нормативно-правовые акты, регулирующие использование и охрану водных биоресурсов, определяют полномочия государственных органов по защите и сохранению морской среды и природных ресурсов. Например, ст. 39 ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» установлено, что охрана природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим федеральным законом, другими федеральными законами – федеральным органом исполнительной власти по безопасности во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти в области обороны, федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, федеральным органом исполнительной власти в области природных ресурсов, другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции, а также с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В данное время охрана водных биоресурсов осуществляется несколькими органами исполнительной власти. В соответствии с *указом Президента Российской Федерации от 29.08.1997 г. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере»* на Федеральную пограничную службу Российской Федерации возложено решение задач по обеспечению охраны биологических ресурсов территориального моря, ИЭЗ России и континентального шельфа Российской Федерации, а также осуществлению государственного контроля в этой сфере.

Контрольные и надзорные функции по охране водных биоресурсов во внутренних водоемах в настоящее время осуществляют территориальные управления Россельхознадзора Министерства сельского хозяйства России. Устанавливая правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, Минсельхозом указывается, что в целях сохранения занесенных в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красную книгу субъекта Российской Федерации редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов водных биоресурсов запрещена.

В исключительных случаях добыча (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов допускается на основании разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов в порядке, предусмотренном Правительством РФ. В 2008 г. постановлением правительства РФ от 24.12.2008 г. № 1017 были утверждены Правила добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов, предусматривающие порядок добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов, в том числе занесенных в Красную книгу Российской Федерации<sup>156</sup>.

В соответствии с федеральным законом от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» полномочия по охране водных биологических ресурсов внутренних водоемов переданы также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Среди федеральных органов, содействующих охране водных биоресурсов в пределах своей компетенции, необходимо отметить таможенные органы. Например, в целях выполнения задач в данной сфере в 2000 г. был издан совместный приказ ФПС, МВД, МИД, МЧС, МПР, Минфина, Минэкономики, Госкомрыболовства, ГТК, ФСБ, ФСНП и ЦБ РФ «Об утверждении Положения о взаимодействии и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны водных биологических ресурсов и контроля за внешнеэкономическими операциями с продукцией рыбного промысла»<sup>157</sup>.

Положение определяет, что взаимодействие и координация деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляются в целях обеспечения эффективности совместных действий в области защиты национальных интересов Российской Федерации путем принятия системы мер по охране водных биоресурсов и контролю над внешнеэкономическими операциями с продукцией рыбного промысла.

**Осуществляя взаимодействие по охране водных биоресурсов и контролю за внешнеэкономическими операциями с продукцией рыбного промысла таможенные органы организуют и обеспечивают:**

- информирование взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти о фактах контрабанды продукции рыбного промысла, нарушениях таможенных правил и таможенного законодательства Российской Федерации юридическими лицами и гражданами, осуществляющими внешнеэкономические

<sup>156</sup> О добыче (вылове) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 24.12.2008 г. № 1017 // СЗ РФ. 12.01.2009. № 2. Ст. 223.

<sup>157</sup> Об утверждении Положения о взаимодействии и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны водных биологических ресурсов и контроля за внешнеэкономическими операциями с продукцией рыбного промысла: приказ ФПС РФ № 319, МВД РФ № 827, МИД РФ № 30613/гс, МЧС РФ № БГ-3-11/325, МПР РФ № 172, Минфина РФ № 97н, Минэкономики РФ № 1, Госкомрыболовства РФ № 223, ГТК РФ № 785, ФСБ РФ № 465, ФСНП РФ № 278, ЦБ РФ № ОД-212 от 14.11.2000 [Электронный ресурс]. URL : <http://www.kodeks.ru>

операции с продукцией рыбного промысла, а также другой необходимой информацией по таможенным вопросам;

- участие в проведении контрольно-проверочных мероприятий в районах промысла и на маршрутах транспортировки продукции рыбного промысла в пределах таможенной территории и прилегающей зоны Российской Федерации с направлением сотрудников таможенных органов Российской Федерации на корабли (катера, суда) Пограничной службы Российской Федерации в составе групп взаимодействующих органов.

Определяя полномочия государственных органов, законодательство устанавливает, что в компетенцию федеральных органов государственной власти входит защита и охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, предотвращение нарушения среды их обитания, условий размножения (нереста) и миграции; создание заповедников, заказников, заповедных зон и установление других особо охраняемых природных территорий, в том числе примыкающих к курортам, лечебно-оздоровительным местностям и зонам отдыха на побережье, о чем сообщается в «Извещениях мореплавателям»<sup>158</sup>.

Законодательством установлено, что полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, по вопросам исследования, разведки, разработки (добычи) и охраны водных биологических ресурсов и других природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, деятельности на особо охраняемых природных территориях, а также охраны памятников природы определяются федеральными законами.

Многие вопросы пользования и охраны животного мира океанов, морей и пресноводных водоемов содержат **постановления Правительства РФ, регулирующие вопросы использования и сохранения водных биоресурсов**. Отметим некоторые из них:

- О подписании Конвенции по сохранению анадромных видов в северной части Тихого океана: постановление Правительства РФ от 16.02.1992 г. № 92;
- Об участии Российской Федерации в Международной конвенции по регулированию китобойного промысла: постановление Правительства РФ от 11.12.1992 г. № 967;
- О заключении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве по охране; регулированию и воспроизводству сырьевых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури: постановление Правительства РФ от 21.03.1994 г. № 212;

<sup>158</sup> Извещения мореплавателям – периодически издаваемый информационный бюллетень об изменениях в навигационной обстановке для внесения в мореходные пособия: карты, лоции и т.п. – Прим. авт.

- О подписании Конвенции о сохранении ресурсов минтая и управления ими в центральной части Берингова моря: постановление Правительства РФ от 11.06.1994 г. № 658;
- О принятии поправки к Международной конвенции по регулированию китобойного промысла от 2 декабря 1946 г. в части создания Южного океанического заповедника китов: распоряжение Правительства РФ от 6.10.1994 г. № 1597-р;
- О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки в отношении сохранения трансграничных рыбных запасов в центральной части Охотского моря: постановление Правительства РФ от 07.03.1995 г. № 236;
- Об одобрении поправки к Приложению Международной конвенции по регулированию китобойного промысла от 2 декабря 1946 г. относительно продления моратория на коммерческий вылов гладких китов: распоряжение Правительства РФ от 26.09.1995 г. № 1343-р;
- О реализации Указа Президента Российской Федерации от 29 августа 1997 г. № 950 "О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере": постановление Правительства РФ от 26.01.1998 г. № 90;
- О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о некоторых вопросах сотрудничества в области промысла морских живых ресурсов: постановление Правительства РФ от 02.02.1998 г. № 151;
- О мерах по выполнению рекомендаций 10-й Конференции государств, подписавших Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения от 3 марта 1973 г., в отношении осетровых видов рыб: постановление Правительства РФ от 17.08.1998 г. № 968;
- Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 21.07.2008 г. № 1057-р;
- О добыче (вылове) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 24.12.2008 г. № 1017.

Некоторые документы правительства РФ специально определяют долгосрочные программы мер по сохранению водных биоресурсов и среды, например, *постановление Правительства РФ от 10.08.1998 г. № 919 «О Федеральной целевой программе «Мировой океан»», распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.07.2008 г. № 1057-р «Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года».*

Важное место в системе охраны водных биоресурсов занимают нормативно-правовые акты, принимаемые Президентом Российской Федерации.

27 июля 2001 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным была утверждена *Морская доктрина Российской Федерации до 2020 г.*, которая среди целей национальной морской политики провозгласила реализацию юрисдикции и защиты суверенных прав в исключительной экономической зоне на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управление этими ресурсами.

В соответствии с Морской доктриной России **защита и сохранение морской среды достигаются путем:**

- мониторинга состояния морской среды и комплексных мер по предупреждению и ликвидации последствий ее загрязнения, осуществлением мероприятий по предотвращению разливов нефти при разведке, добыче и транспортировке, строительством и реконструкцией приемных сооружений в портах для сбора и переработки отходов;
- стимулирования создания и закупок отечественного оборудования для предупреждения загрязнения и ликвидации последствий загрязнения морской среды, пополнения российского флота специализированными судами для осуществления природоохранной деятельности;
- развития инфраструктуры отечественного атомного флота, безопасной его эксплуатации и совершенствования технологии утилизации атомных судов;
- выполнения Российской Федерацией своих международных обязательств в этой области, в том числе и с учетом возможностей международного сотрудничества;
- разрешения противоречий между увеличением объемов и интенсивности добычи углеводородного сырья и других ресурсов с морского дна и необходимостью сохранения, воспроизводства и добычи биоресурсов Мирового океана.

Осуществляя освоение и сохранение биоресурсов Мирового океана, одной из важнейших долгосрочных задач Российская Федерация провозглашает решение вопросов активизации участия в деятельности международных рыбохозяйственных организаций в связи с дальнейшим развитием процессов международной координации, международно-правового регулирования рыболовства и повышением требований по защите и сохранению морской среды.

### 5.3. Федеральный закон РФ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Нормы российского законодательства о морских живых ресурсах

Важнейшим нормативно-правовым актом, регулирующим использование и сохранение водных биоресурсов, является принятый Государственной думой 26.11.2004 г. федеральный закон № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

В соответствии с этим законом **законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов основывается на следующих принципах:**

1. Учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется исходя из представлений о них, как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав на водные биоресурсы.

2. Приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав, согласно которому владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов.

3. Приоритет сохранения особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, согласно которому осуществление рыболовства в отношении особо ценных и ценных видов водных биоресурсов ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

4. Установление дифференцированного правового режима водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, согласно которому при определении правового режима указанных водных биоресурсов должны учитываться их биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования и другие факторы.

5. Участие граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

6. Учет интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам, отнесенным к объектам рыболовства, для обеспечения жизнедеятельности населения.

7. Предоставление в пользование водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, гласно и открыто, согласно которому информация о таком предоставлении, в том числе о распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов между лицами, у которых возникает право на добычу (вылов) указанных водных биоресурсов, общедоступна.

8. Определение объема добычи (вылова) водных биоресурсов с учетом экологических, социальных и экономических факторов, в том числе информации о производстве и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

9. Платность использования водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, согласно которому любое использование указанных водных биоресурсов осуществляется за плату, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами<sup>159</sup>.

Иными федеральными законами могут быть установлены другие принципы законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, не противоречащие принципам, установленным федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Особое место в законе уделяется вопросам таможенного регулирования морских биоресурсов. Законом установлено, что водные биоресурсы, добытые (выловленные) при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и произведенная из них рыбная и иная продукция подлежат доставке в морские порты Российской Федерации или в случаях и порядке, определяемых Правительством Российской Федерации, в иные места доставки. Уловы водных биоресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении промышленного рыболовства в иных определенных Правительством Российской Федерации районах, и произведенная из них рыбная и иная продукция подлежат доставке на территорию, установленную Правительством Российской Федерации.

**Порядок ввоза на территорию РФ и вывоза с территории РФ добытых (выловленных) водных биоресурсов** устанавливается Правительством РФ и осуществляется в соответствии с требованиями федеральных законов «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и «О таможенном регулировании в Российской Федерации», постановлений правительства РФ от 19.03.2008 г. № 184 (ред. от 22.10.2012) «О порядке оформления судов рыбопромыслового флота, уловов водных биологических ресурсов и продуктов их переработки

<sup>159</sup> О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федер. закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 27.12.2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

и государственного контроля в морских портах в Российской Федерации», от 26.02.2013 г. № 151 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2008 г. № 184», постановления от 5.03.2013 г. № 184 «О порядке доставки уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и произведенной из них рыбной и иной продукции в морские порты Российской Федерации, а также в иные места доставки» и других нормативно-правовых актов.

Совершение таможенных операций и таможенного контроля морских биоресурсов касается таких стадий движения товара, как его вылов, производство, хранение, покупка, продажа, погрузка, разгрузка, транспортировка, страхование, использование и другие и осуществляется в соответствии с требованиями ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», приказа Федеральной таможенной службы РФ от 15.01.2013 г. № 40 «О порядке совершения таможенных операций при ввозе в Российскую Федерацию на таможенную территорию Таможенного союза в целях проведения государственного контроля продукции морского промысла, добытой (выловленной) и/или произведенной за пределами территориального моря Российской Федерации при осуществлении промышленного рыболовства, а также при вывозе такой продукции из Российской Федерации с таможенной территории Таможенного союза».

Закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» определяет ответственность за совершение правонарушений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Лица, совершившие правонарушения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особое внимание в Законе уделено вопросам изъятия незаконно добытых (выловленных) водных биоресурсов и орудий незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов. Статьей 54 предусмотрено, что незаконно добытые (выловленные) водные биоресурсы и продукты их переработки, а также суда и орудия незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов подлежат безвозмездному изъятию или конфискации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Безвозмездно изъятые или конфискованные водные биоресурсы, относящиеся к осетровым, лососевым видам рыб, крабам, включая крабоиды, морским гребешкам, трепангам, морским ежам, подлежат возвращению в среду обитания. Несомненно, данная норма способствует восстановлению ущерба, нанесенного водному биоразнообразию. В случае, если физическое состояние водных биоресурсов не позволяет вернуть их в среду обитания, то они, а также продукты их переработки, в том числе икра, подлежат незамедлительному уничтожению.

Федеральный государственный контроль в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

**Указом Президента Российской Федерации от 9.03.2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов**

**исполнительной власти» определены соответствующие органы исполнительной власти, среди которых:**

- *Федеральное агентство по рыболовству* – наделено функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания; по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса; по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, рационального использования, охраны, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением промышленного рыбоводства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота<sup>160</sup>;
- *Федеральная служба по надзору в сфере природопользования* – осуществляет полномочия в области государственного экологического надзора во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на особо охраняемых природных территориях федерального значения<sup>161</sup>.

## 5.4. Нормы международного права, регулирующие охрану и использование морских биоресурсов

Россия традиционно относится к числу ведущих морских держав, играющих активную роль в изучении, освоении и эксплуатации Мирового океана. Для экономической и социальной жизни России Мировой океан, и в первую очередь моря, омывающие побережье страны, играют первостепенную роль. Осуществляя проведение мероприятий, защищающих интересы Российской Федерации, необходимо учитывать **нормы международного права, регулирующие охрану и использование морских биоресурсов**, которые опираются на ряд международных

<sup>160</sup> О Федеральном агентстве по рыболовству: постановление Правительства РФ от 11.06.2008 г. № 444 (ред. от 02.11.2013) // СЗ РФ. 23.06.2008. № 25. Ст. 2979.

<sup>161</sup> Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 г. № 370 (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014): постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 400 (ред. от 02.11.2013) // СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3347.

соглашений и конвенций, заключенных рядом государств, ведущих промысел морских биоресурсов в Мировом океане. Среди них важно отметить такие, как:

1. Международная конвенция по регулированию китобойного промысла от 02.12.1946 г. (МКК);
2. Соглашение о сотрудничестве в области морского рыболовства (Варшава, 1962);
3. Конвенция о международном Совете по исследованию моря от 12.09.1964 г. (ИКЕС);
4. Международная конвенция о сохранении атлантических тунцов от 14.05.1966 г. (ИККАТ);
5. Конвенция о сохранении тюленей Антарктики (1972 г.);
6. Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики от 26.05.1981 г. (АНТКОМ);
7. Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.);
8. Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана от 11.02.1993 г. (НПАФК);
9. Конвенция о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря от 16.06.1994 г.;
10. Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10.12.1982 г., которые касаются сохранения трансграничных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими от 4.12.1995 г.

В целях сохранения запасов анадромных видов рыб за пределами своей исключительной экономической зоны, в целях рационального управления запасами катандромных видов рыб, мигрирующих через исключительные экономические зоны иных государств, включая рыболовство, Российская Федерация сотрудничает с заинтересованными государствами путем заключения международных договоров и обеспечения выполнения правил, установленных заключенными международными договорами. Также Российская Федерация сотрудничает с заинтересованными государствами в целях обеспечения рационального использования и сохранения далеко мигрирующих видов рыб во всем ареале их обитания, в том числе и за пределами ее исключительной экономической зоны.

Большое внимание Российская Федерация уделяет вопросам пользования и охраны морских млекопитающих. В целях сохранения, изучения запасов морских млекопитающих в исключительной экономической зоне и управления ими Россия сотрудничает с заинтересованными государствами прямо или через соответствующие международные организации. Правительство РФ в целях сохранения и восстановления популяций морских млекопитающих и в иных необходимых случаях может устанавливать более строгие режимы ограничения или регулирования

рыболовства морских млекопитающих в исключительной экономической зоне, вплоть до запрещения рыболовства отдельных видов морских млекопитающих, с учетом международных договоров Российской Федерации. В отдельных случаях, если международные договоры Российской Федерации не соблюдаются российскими и иностранными заявителями и если запасы анадромных видов рыб во всем ареале их обитания подвергаются серьезной опасности, Российская Федерация по соглашению с другими заинтересованными государствами имеет право объявить мораторий на добычу анадромных видов рыб во всем ареале их обитания. Соответствующая информация о введении моратория направляется заинтересованным государствам и компетентным международным организациям<sup>162</sup>.

*Постановлением Правительства РФ от 11.06.2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству»* функции по обеспечению выполнения международных договоров Российской Федерации в области рыболовства, рыбного хозяйства и торгового мореплавания (в части, касающейся промысла водных биологических ресурсов), в том числе подготовка предложений, касающихся позиции Российской Федерации по вопросам добычи (вылова) водных биологических ресурсов для иностранных государств, а также выполнения обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в международных организациях; возложены на Росрыболовство.

Российская Федерация особое внимание уделяет вопросам международного сотрудничества в области контроля над выловом, охраны и воспроизводства морских биоресурсов с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона, и в первую очередь расположенными в северо-восточной части Тихого океана – США, Японией, Китаем, Республикой Корея. Так, в соответствии с межправительственным соглашением, подписанным ещё в 1985 г., японская сторона участвует в осуществлении мер по возобновлению запасов анадромных рыб, образующихся в реках Дальнего Востока России, путем участия в расходах на эти цели в виде ежегодных поставок машин и оборудования для работ по воспроизводству запасов тихоокеанских лососей, а также проведения совместных научных исследований в этой области<sup>163</sup>. В последующем, придавая важное значение дальнейшему развитию сотрудничества в сохранении, рациональном использовании и воспроизводстве живых ресурсов, включая сотрудничество в защите морской среды, Россия и Япония договорились о сотрудничестве в области осуществления промысла живых ресурсов японскими рыболовными судами в морском районе, ограниченном прямыми геодезическими линиями, последовательно соединяющими точки с координатами, указанными в Приложении, у островов Итуруп, Кунашир, Шикотан и Хабомаи, а также проведения совместных мероприятий по сохранению, рациональному использованию и воспроизводству живых ресурсов в этом морском районе<sup>164</sup>.

<sup>162</sup> Об исключительной экономической зоне Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ // Рос. газета. 2001. 10 августа. № 153–154. Ст. 15.

<sup>163</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о некоторых вопросах сотрудничества в области промысла морских живых ресурсов. Москва, 21.02.1998 [Электронный ресурс]. URL : <http://www.mid.ru/ns-rasia.nsf>

<sup>164</sup> О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о некоторых вопросах сотрудничества в области промысла морских живых ресурсов: постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.1998 г. № 151 [Электронный ресурс]. URL : [http://www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table\\_code=14&action=show&id=15322](http://www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=14&action=show&id=15322).

Российской Федерацией были также заключены двухсторонние соглашения и договоры в области сохранения, рационального использования и воспроизводства живых морских ресурсов с США, КНР, КНДР, Вьетнамом. Ниже приводится **перечень некоторых соглашений со странами АТР**:

1. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури от 27.05.1994 г.;
2. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 16 июня 1994 г.;
3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки в отношении сохранения трансграничных рыбных запасов в центральной части Охотского моря от 13.06.1996 г.;
4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о некоторых вопросах сотрудничества в области промысла морских живых ресурсов от 21.02.1998 г.; и др.

Целями подобных двух- и многосторонних соглашений являются задачи обеспечения долгосрочного сохранения и устойчивого использования трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб.

**Общие принципы сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб** определены Соглашением об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10.12.1982 г., которые касаются сохранения трансграничных запасов и запасов, далеко мигрирующих рыб и управления ими от 04.12.1995 г. Среди них:

1. применение осторожного подхода к сохранению трансграничных рыбных запасов и запасов, далеко мигрирующих рыб, управлению ими и их использованию, с тем чтобы защищать морские живые ресурсы и сохранять морскую среду;
2. сопоставимость мер по сохранению живых морских ресурсов и управления рыболовством в районах под национальной юрисдикцией государств;
3. осуществление мер по сохранению и управлению и обеспечению их выполнения с помощью эффективного мониторинга, контроля и наблюдения;
4. охрана биологического разнообразия морской среды;
5. применение мер к предотвращению или устранению чрезмерной эксплуатации и избыточного рыболовства и к обеспечению того, чтобы интенсивность промыслового усилия не превосходила уровней, соизмеримых с устойчивым использованием рыбных ресурсов;

6. учет интересов рыбаков, занимающихся кустарным и натуральным промыслом;
7. предельное сокращение загрязнения, отходов, выбросов, попадания рыбы в утерянные или брошенные орудия лова, вылова видов, не являющихся объектом специализированного промысла, как рыбных, так и нерыбных, и воздействия на ассоциированные или зависимые виды, в частности, на виды, находящиеся под угрозой исчезновения, посредством мер, включающих разработку и применение избирательных, экологически безопасных и экономичных орудий и методов лова; и др.

Действующие нормы международного права, регулирующие охрану и использование морских биоресурсов, в целом позволяют осуществлять контроль над рациональным природопользованием на морском направлении.

## Контрольные вопросы и задания

1. Что относится к водным биологическим ресурсам?
2. Какие виды водных животных могут быть отнесены к федеральной собственности?
3. Дать определение понятию «сохранение водных биоресурсов».
4. Что является основным видом деятельности по добыче (вылову) водных биоресурсов?
5. На какие объекты распространяется сфера действия законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов?
6. В каких целях обеспечивается охрана исключительной экономической зоны, континентального шельфа, внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны РФ?
7. Перечислить основные нормативно-правовые документы, регулирующие пользование и охрану водных биоресурсов России.
8. Каким документом определены общие принципы сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб?



## Глава 6. Правовой режим использования и охраны растительного мира

### 6.1. Правовые понятия «лес», «древесные ресурсы», «недревесные ресурсы»

Биоресурсы растительного мира России, иначе растительные биоресурсы, перемещаемые через таможенную границу, делятся на два основных класса: растительные биоресурсы суши и водные растительные биоресурсы.

#### К растительным биоресурсам суши относятся:

- лесные растительные биоресурсы;
- растительные биоресурсы степей, тундры, гор, других природных зон;
- растительные биоресурсы земель сельскохозяйственного назначения, транспорта, поселений и т. п.

Для России и российского Дальнего Востока традиционным является **экспорт лесных растительных ресурсов**, включающих:

- *древесные биоресурсы* (экспортируемая продукция – лес, лесоматериалы);
- *недревесные растительные биоресурсы* (экспортируемая продукция – плоды дикорастущих ягодных, фруктовых, орехоплодных растений, продукция дикорастущих овощных растений, грибы и т.д.).

#### К водным растительным биоресурсам относятся:

- *морские и пресноводные водоросли* (экспортируемая продукция – в основном морские водоросли);
- *фитопланктон* (экспортируемая продукция – сырье для различных отраслей промышленности).

Одной из основных составных частей растительного мира является лес. В соответствии с Лесным кодексом РФ использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе<sup>165</sup>.

По действующему законодательству лесами считается всякая лесная растительность, за исключением древесно-кустарниковой, на землях сельскохозяйственного

назначения, транспорта, поселений и т.п. Все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов, а также земли этого фонда, не покрытые лесной растительностью, — лесные земли и нелесные являются лесным фондом.

В границах России лесной фонд занимает около 70 % площади всех земель, лесистость составляет 45,3 %, что превышает среднемировой показатель (27 %) и показатели таких лесных стран, как Канада (42 %), Бразилия (40 %), США (32 %), и свидетельствует о большой экономической и глобальной экологической ценности российских лесов.

Общая площадь земель лесного фонда России составляет 11 785,5 млн гектаров, в том числе покрытых лесной растительностью – 774,2 млн гектаров, из них ценными хвойными породами – 508,7 млн гектаров, твердолиственными породами (дуб, бук и др.) – 17,5 млн гектаров. Общий запас древесины составляет 76,3 млрд куб. метров, в том числе в спелых и перестойных лесах – 42 млрд куб. метров. Из не покрытых лесом земель лесного фонда на 32,9 млн гектаров требуется проведение лесовосстановительных мероприятий.

Лесной фонд Дальневосточного федерального округа, по оценкам специалистов, на сегодняшний день, составляет порядка 280 млн гектаров. Самые распространенные леса на Дальнем Востоке – лиственничные. На втором месте находятся леса из белой и каменной берез. Наиболее ценными в регионе считаются кедрово-широколиственные леса, состоящие из сосны кедровой корейской, растущего с ней маньчжурского ореха и ещё 10–20 видов деревьев. Общий запас древесины в дальневосточных лесах составляет более 20 млрд куб. метров.

Согласно Лесному кодексу Российской Федерации лесной фонд отнесен к федеральной собственности. В соответствии с федеральными законами допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации. Формы собственности на леса, расположенные на землях городских поселений, устанавливаются федеральным законом.

Древесно-кустарниковая растительность на земельных участках, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, является их собственностью, если иное не установлено федеральным законом. Владение, пользование и распоряжение такой растительностью осуществляются собственником в соответствии с требованиями лесного законодательства Российской Федерации и законодательства РФ о растительном мире. Древесно-кустарниковая растительность, появившаяся в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему усмотрению.

Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса<sup>166</sup>.

<sup>165</sup> Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>166</sup> Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

### Защитные леса делятся на четыре основных категории:

- 1) леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- 2) леса, расположенные в водоохраных зонах;
- 3) леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов:

- леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- зеленые зоны, в том числе лесопарковые зоны;
- городские леса;
- леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

#### 4) ценные леса:

- государственные защитные лесные полосы;
- противозерозивные леса;
- леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах;
- леса, имеющие научное или историческое значение;
- орехово-промысловые зоны;
- лесные плодовые насаждения;
- ленточные боры;
- запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов;
- нерестоохраняемые полосы лесов.

К **эксплуатационным лесам** относятся леса, которые подлежат освоению в целях, устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов.

К **резервным лесам** относятся леса, в которых в течение двадцати лет не планируется осуществлять заготовку древесины.

Древесина различных пород, заготавливаемая как в процессе рубок главного пользования, так и из насаждений, не достигших возраста спелости в порядке рубок ухода, а также при разрубке просек, санитарных рубок и пр. носит название **древесные ресурсы**.

В отечественном лесопромышленном комплексе **древесина** делится на два вида:

1. **лиственная древесина** – древесина деревьев ботанической группы двудольных растений;
2. **хвойная древесина** – древесина деревьев ботанической группы голосемянных растений.

Заготовка древесины осуществляется в эксплуатационных лесах, защитных лесах, если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ, другими федеральными законами. Заготовка древесины представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с рубкой лесных насаждений, их трелевкой, частичной переработкой, хранением и вывозом из леса древесины. Древесина является основой для получения лесоматериалов.

**Лесоматериалы** – материалы из древесины, сохранившие ее природную физическую структуру и химический состав, получаемые из поваленных деревьев, хлыстов и (или) из их частей путем поперечного и (или) продольного деления.

Лесоматериалы подразделяются на **необработанные** и **обработанные**. В целом виде (после «окорки», т. е. очистки от коры) необработанные (кругляк) лесоматериалы применяются в строительстве в качестве опор и столбов, а также в горной промышленности в качестве крепежного материала. Как сырье они используются лесопильной, фанерной, тарной, лесохимической промышленностью. К обработанным лесоматериалам относятся пиломатериалы, колотые лесоматериалы, строганный и лущеный шпон и др.

В настоящее время экспорт лесоматериалов является одной из главных бюджетообразующих отраслей экономики региона. Основным Sortimentом, поставляемым за рубеж, является 4-метровый хвойный или твердолиственный пиловочник 1–2 сортов. Основными экспортируемыми породами деревьев являются лиственница, ель, пихта, сосна, кедр сибирский, кедр корейский, ясень маньчжурский, ильм, дуб.

В силу своей близости к лесным рынкам Азиатско-Тихоокеанского региона, одним из наиболее выгодных лесных экспортно-ориентированных регионов является Приморье. По данным экспертов, потенциальная емкость лесного рынка Японии – около 200 млн м<sup>3</sup>, Китая – более 100 млн м<sup>3</sup>, Южной Кореи – около 20 млн м<sup>3</sup><sup>167</sup>. Древесина многих дальневосточных пород (ясень маньчжурский, дуб, сосна кедровая корейская, маньчжурский орех и т.д.) имеет большой спрос на японском и китайском рынках. Цены на отдельные сорта достигают 700–800 долларов

<sup>167</sup> Лесной комплекс Дальнего Востока России: аналитический обзор / под ред. А.С. Шейнгауза. Владивосток: ДВО РАН, 2005. 160 с.

США за кубометр, что привлекает внимание не всегда законопослушных участников внешнеэкономической деятельности. Япония является основным потребителем хвойного леса. Основной поток твердолиственной древесины идет в Китай, затем в значительном количестве реэкспортируется в Японию как в переработанном, так и в круглом виде.

**К недревесным лесным ресурсам** Лесной кодекс РФ относит: пни, бересту, кору деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловые, пихтовые, сосновые лапы, ели или деревья других хвойных пород для новогодних праздников, мох, лесную подстилку, камыш, тростник и иные подобные лесные ресурсы<sup>168</sup>. К пищевым лесным ресурсам – дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, семена, березовый сок и иные подобные лесные ресурсы<sup>169</sup>.

Ряд специалистов<sup>170</sup> (А.С. Шейнгауз, Г.Н. Сухомиров и др.) расширили это понятие, отмечая, что недревесные, включающие пищевые, лекарственные, технические, медоносные, кормовые и иные растительные ресурсы, занимают важное место среди сырьевых ресурсов леса. К иным недревесным сырьевым ресурсам можно отнести декоративные растения и растения для озеленения, генетические растения и растения для целей биотехнологии, фиторекультивационные растения, инсектицидные и ядовитые растения, растительное сырье для декоративно-прикладного искусства.

В настоящее время в международную торговлю в основном вовлечены пищевые, лекарственные, технические и декоративные растительные ресурсы, перемещение которых через таможенную границу осуществляется в соответствии с российским и международным законодательством. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.08.2012 г. № 134 «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования» утвержден Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами. В данный перечень включены отдельные дикорастущие растения и дикорастущее лекарственное сырье.

Леса оказывают огромное воздействие на экологическое состояние природных комплексов.

Важное место в природопользовании на Дальнем Востоке занимают заготовка и экспорт морских водорослей. Регулирование оборота морских водорослей и иных водных растений осуществляется в соответствии с федеральным законом Российской Федерации от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

<sup>168</sup> Лесной кодекс от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. Ст. 32.

<sup>169</sup> Там же. Ст. 34.

<sup>170</sup> Лесной комплекс Дальнего Востока России: аналитический обзор / под ред. А.С. Шейнгауза. Владивосток: ДВО РАН, 2005. 160 с.; Сухомиров Г.Н. Недревесные растительные ресурсы Дальнего Востока [Электронный ресурс]. URL : <http://www.viems.ru/asnti/ntb502/les4.html>; Берлова Н.В. Маньчжурский орех: характеристика и перспективы использования: монография / Н.В. Берлова, С.Н. Ляпустин, С.Н. Авеличева. Владивосток: ВФ РТА, 2008. 92 с.

Российским законодательством растения, относящиеся к видам, занесенным в Красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. Во флоре российского Дальнего Востока известно около 4 500 видов, из которых около 2 600 видов встречаются в Приморском крае. Из них 550 (12,2 %) видов представлены только в Приморье. Из 470 эндемичных для флоры РДВ видов в Приморье известно 127, из которых 65 нигде в мире более не встречаются. В Красную книгу РФ внесено 138 видов сосудистых растений дальневосточной флоры, из которых в Приморском крае произрастает 79 видов. Особую уникальность флоре Приморья придают растения, которые представлены в России исключительно в нашем крае. К этой группе относится 34 вида: кирказон маньчжурский, можжевельник твердый, рододендрон Шлиппенбаха, беламканда китайская, касатик вздутый, сосна густоцветковая, абрикос маньчжурский, экзохорда пильчатоллистая, принсеция китайская, девичий виноград триостренный и др. Красная книга Приморского края, посвященная растениям и грибам, включает 201 вид сосудистых растений, из них 79 видов (39,3 %) не представлены ни в одном из шести государственных природных заповедников края.

В соответствии со ст. 59 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ в целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов деревьев, кустарников, лиан, иных лесных растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации или Красные книги субъектов Российской Федерации, может запрещаться осуществление деятельности, негативное воздействие которой приведет или может привести к сокращению численности таких растений и (или) ухудшению среды их обитания, либо могут устанавливаться ограничения осуществления этой деятельности. В соответствии со ст. 27 ФЗ от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в целях сохранения занесенных в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красную книгу субъекта Российской Федерации редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов водных биоресурсов запрещена. В исключительных случаях добыча (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов допускается на основании разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

Перечень (список) объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, утвержден приказом МПР РФ от 25.10.2005 г. № 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.)».

Приказом Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 5.12.2011 г. № 513 г. «Об утверждении Перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается» установлен перечень растений, заготовка которых запрещена. Среди них аралия материковая (*Aralia continentalis* Kitag), аралия сердцевидная (*Aralia cordata* Thunb), бархат амурский (*Phellodendron amurense* Rupr.), калопанакс семилопастный, диморфант (*Kalopanax septemlobus* (Thunb.) Koidz.), липа Максимовича (*Tilia maximowicziana* Shirasawa), лиственница ольгинская (*Larix olgensis* A. Henry), орех маньчжурский –

*Juglans mandshurica* Maxim и многие другие редкие и ценные породы деревьев и кустарников Дальнего Востока России<sup>171</sup>.

В случае появления угрозы сокращения их численности российским законодательством предусмотрено установление запретов на вывоз редких растений.

## 6.2. Общая характеристика законодательства в области использования и охраны растительного мира

Законодательство о растительном мире состоит из Лесного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

В отдельную отрасль права выделяют лесное законодательство. В области лесного законодательства государственные органы управления лесным хозяйством вправе издавать акты, содержащие нормы лесного права, в случаях и пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

**Цели и задачи лесного законодательства** состоят в обеспечении рационального и неистощительного использования лесов, их охране, защите и воспроизводстве исходя из принципов устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного многоцелевого лесопользования.

### Основные нормативно-правовые акты в области охраны и использования растительных биоресурсов:

- Лесной кодекс Российской Федерации от 4.12.2006 г. № 200-ФЗ;
- О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 9.12.2006 г. № 201-ФЗ (ред. от 02.12.2013);
- Об охране окружающей среды: федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013);
- О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федеральный закон Российской Федерации от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 28.12.2013);
- О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны

<sup>171</sup> Об утверждении Перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается : приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 05.12.2011 г. № 513 г. // Рос. газета. № 18. 30.01.2012.

и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб: постановление Правительства РФ от 4.05.2008 г. № 337;

- О сохранении амурского тигра и других редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений на территориях Приморского и Хабаровского краев: постановление Правительства Российской Федерации от 7.08.1995 г. № 795;
- О мерах по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии: постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.1995 г. № 669;
- Об отдельных полномочиях Федерального агентства лесного хозяйства в области лесных отношений и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2011 г. № 50 (ред. от 05.06.2013);
- О тарифных квотах на отдельные виды лесоматериалов хвойных пород, вывозимых за пределы территории Российской Федерации и территории государств – участников соглашений о Таможенном союзе: постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2012 г. № 779;
- Об установлении максимального объема древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц: постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2007 г. № 395;
- Об утверждении Правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов: приказ Министерство сельского хозяйства Российской Федерации от 14.05.2010 г. № 162;
- Об утверждении Правил заготовки древесины приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 01.08.2011 г. № 337;
- Об утверждении порядка реализации и транспортировки партий семян лесных растений: приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 10.01.2012 г. № 2;
- Об утверждении правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений: приказ МПР от 10.04.2007 г. № 83;
- Об утверждении правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов: приказ МПР от 10.04.2007 г. № 84;
- Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: приказ МПР РФ от 6.04.2004 г. № 323;
- О компетенции таможенных органов по совершению таможенных операций, связанных с принятием таможенных деклараций и выпуском товаров, классифицируемых в соответствии с ТН ВЭД ТС в товарных позициях 4401, 4403,

4404, 4406, 4407 (за исключением подсубпозиций 4407 10 150 0, 4407 10 310 0, 4407 10 330 0, 4407 10 380 0, 4407 99 200 0, 4407 99 250 0, 4407 99 400 0), вывозимых с территории Российской Федерации и помещаемых под таможенную процедуру экспорта: приказ ФТС от 22.12.2011 г. № 2600, и др.

В 1995 г. состоялось заседание Правительства Российской Федерации, на котором обсуждался вопрос «О проекте федерального закона «О растительном мире»<sup>172</sup>. Было принято решение направить указанный проект федерального закона в комитеты, комиссию Госдумы, депутатские объединения в Госдуме для подготовки замечаний и предложений. Однако указанный федеральный закон не был принят.

В настоящее время ведущим нормативно-правовым актом, регулирующим вопросы охраны и использования растительных биоресурсов, является *Лесной кодекс РФ, принятый Государственной думой 8 ноября 2006 г.*

Лесным кодексом РФ определены основные принципы лесного законодательства и отношения, регулируемые лесным законодательством. Субъектами лесных отношений, согласно ст. 4 Кодекса, могут быть государство (Российская Федерация), государственные (субъекты Российской Федерации) и муниципальные образования, а также граждане и юридические лица.

Кодексом определен порядок пребывания граждан в лесах, установлен порядок рубки лесных насаждений и порядок проведения мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов. Кодекс определяет право собственности на древесину и иные добытые лесные ресурсы, устанавливает порядок управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, государственного лесного контроля и надзора.

Большое внимание в Лесном кодексе РФ уделяется вопросам использования лесов. Во второй главе Кодекса указаны виды и порядок использования лесов, порядок заготовки древесины, заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений. Так, граждане вправе для собственных нужд: заготавливать древесину (ст. 30), заготавливать и собирать недревесные лесные ресурсы (ст. 33), заготавливать пищевые лесные ресурсы и собирать лекарственные растения (ст. 35 Кодекса). Эти правила базируются на норме ст. 221 Гражданского кодекса РФ – в случаях, когда в соответствии с законом, общим разрешением, данным собственником, или в соответствии с местным обычаем в лесах, водных объектах или на другой территории допускается сбор ягод, лов рыбы, сбор или добыча других общедоступных вещей и животных, право собственности на соответствующие вещи приобретает лицо, осуществившее их сбор или добычу.

Граждане могут охотиться в лесах, в том числе заниматься спортивной охотой. При этом они обязаны соблюдать правила ст. 11 Кодекса, регламентирующие (в основном) поведение граждан в лесу: граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу

лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов; им запрещается осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации, Красные книги субъектов Российской Федерации; пребывание граждан в лесах в целях охоты регулируется лесным законодательством и законодательством о животном мире. Охотиться в лесах граждане могут с соблюдением правил закрепленных *федеральным законом Российской Федерации от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов».*

Лесной кодекс РФ подробно рассматривает полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений. Глава 9 Лесного кодекса разграничивает компетенцию Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в области лесных отношений. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений достаточно детально определены в ст. 81 Кодекса.

#### **К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений относятся<sup>173</sup>:**

1. установление возрастов рубок и порядка исчисления расчетной лесосеки;
2. установление перечня видов (пород) деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается;
3. утверждение формы лесной декларации, порядка ее заполнения и подачи;
4. установление правил заготовки древесины;
5. установление правил заготовки живицы;
6. установление правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений;
7. установление правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов;
8. установление правил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений;
9. установление правил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности и образовательной деятельности;
10. установление правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности;
11. установление порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых;
12. установление порядка использования лесных участков для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;

<sup>172</sup> О проекте федерального закона «О растительном мире»: решение заседания Правительства РФ. 1995. Протокол № 4. П. 3.

13. установление правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов;
14. установление формы отчета об использовании лесов и порядка представления этого отчета;
15. установление порядка определения кадастровой стоимости лесных участков;
16. установление правил пожарной безопасности в лесах;
17. установление правил санитарной безопасности в лесах;
18. установление порядка организации авиационных работ по охране и защите лесов и выполнения этих работ;
19. установление особенностей охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов;
20. установление формы отчета об охране и защите лесов и порядка его представления;
21. установление правил лесовосстановления;
22. установление правил лесоразведения;
23. установление правил ухода за лесами;
24. установление порядка использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород;
25. установление формы отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении и порядка представления этого отчета;
26. установление порядка проведения лесоустройства;
27. установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды;
28. установление порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
29. утверждение формы примерного договора аренды лесного участка;
30. установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности;
31. установление порядка подготовки и заключения договоров купли-продажи лесных насаждений;

32. установление границ лесничеств, лесопарков, а также определение их количества;
33. осуществление государственной инвентаризации лесов;
34. установление состава, порядка разработки, сроков действия лесохозяйственных регламентов и порядка внесения в них изменений;
35. установление порядка ведения государственного лесного реестра;
36. установление порядка осуществления контроля и надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственного лесного контроля и надзора);
37. осуществление государственного пожарного надзора в лесах;
38. утверждение такс или методик исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства;
39. отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков лесов и установление их границ;
40. определение особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий;
41. отнесение лесов к эксплуатационным лесам, резервным лесам и установление их границ;
42. иные полномочия, установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами полномочия.

Полномочия конкретных федеральных органов государственной власти определяются соответствующими нормативными правовыми актами. Например, полномочия и организация деятельности Минприроды РФ определяются Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, которое утверждено *Постановлением Правительства РФ от 29.05.2008 г. № 404 (ред. от 27.12.2013) «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»*<sup>174</sup>.

Полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации посвящена ст. 82 Лесного кодекса. Как и в ст. 81, установившей компетенцию федеральных органов, в ст. 82 Кодекса перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений не является исчерпывающим. К компетенции региональных органов государственной власти в указанной области в соответствии с Кодексом и другими федеральными законами относятся и иные вопросы.

Полномочия органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, определяются в ст. 84 Кодекса.

---

<sup>174</sup> О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29.05.2008 г. № 404 (ред. от 27.12.2013) // СЗ РФ. 02.06.2008. № 22. Ст. 2581.

### 6.3. Основные положения правового регулирования использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов

Лесным кодексом РФ определены следующие **виды использования лесов** (ст. 25):

1. заготовка древесины;
2. заготовка живицы;
3. заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
4. заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
5. ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
6. ведение сельского хозяйства;
7. осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
8. осуществление рекреационной деятельности;
9. создание лесных плантаций и их эксплуатация;
10. выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;
11. выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
12. строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
13. строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
14. переработка древесины и иных лесных ресурсов;
15. осуществление религиозной деятельности;
16. иные виды, определенные в соответствии с частью 2 статьи 6 настоящего Кодекса.

Леса могут использоваться как для одной, так и для нескольких целей. Использование лесов, представляющее собой предпринимательскую деятельность, осуществляется на землях лесного фонда лицами, зарегистрированными в Российской

Федерации в соответствии с федеральным законом от 8.08.2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Использование лесов может ограничиваться только в случаях и в порядке, которые предусмотрены Лесным кодексом, другими федеральными законами.

**Допускается установление следующих ограничений использования лесов:**

1. запрет на осуществление одного или нескольких видов использования лесов;
2. запрет на проведение рубок;
3. иные ограничения использования лесов установленные Лесным Кодексом, другими федеральными законами.

Использование лесов может быть приостановлено только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Приостановление использования лесов в случаях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, осуществляется в судебном порядке, в иных случаях – органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий в соответствии с федеральными законами.

**Управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов** осуществляется путем<sup>175</sup>:

- планирования в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (лесное планирование);
- ведения лесохозяйственного регламента (лесохозяйственный регламент составляется на срок до десяти лет);
- подготовки проекта освоения лесов и порядка его разработки;
- проведения государственной или муниципальной экспертизе в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- проведения государственной инвентаризации лесов;
- составления и ведения государственного лесного реестра;
- осуществления государственного кадастрового учета лесных участков;
- осуществления государственной регистрации прав на лесные участки и сделок с ними.

<sup>175</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

Важное место в деятельности государственных органов власти занимает деятельность в области охраны объектов растительного мира.

Лесной кодекс определяет порядок охраны и защиты лесов от пожаров, загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защиты от вредных организмов. Защита лесов направлена на выявление в лесах вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам или лесным ресурсам) и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, – на их локализацию и ликвидацию.

Как отмечалось выше, объекты растительного мира (деревья, кустарники, лианы и другие растения), занесенные в Красную книгу Российской Федерации или Красные книги субъектов Федерации, подлежат особой охране. Содержание такой охраны в общем виде определено в ст. 59 Лесного кодекса. В качестве мер по охране редких и находящихся под угрозой исчезновения лесных растений Кодекс предусматривает запрет на осуществление соответствующих видов деятельности и установление ограничений их осуществления.

Охрана объектов растительного мира включает в себя систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на сохранение биологического разнообразия, рациональное использование природных растительных ресурсов, защиту их от вредных антропогенных воздействий.

Государственный контроль и надзор за использованием и охраной лесного фонда осуществляются органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий. Полномочия органов государственной власти определены в статьях 81–83 Лесного кодекса РФ.

**Цель государственного лесного контроля и надзора** – обеспечение соблюдения лесного законодательства. Осуществление государственного лесного контроля и надзора возлагается на уполномоченные государственные органы, среди которых необходимо выделить Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) и Росприроднадзор. Полномочия и организация деятельности Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) установлены Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденным *постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 г. № 736 (ред. от 02.11.2013) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»*. Рослесхоз осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Активное участие в обеспечении соблюдения лесного законодательства принимает в рамках своих полномочий Росприроднадзор, осуществляя **контроль и надзор**:

- в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания;
- за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Лесной кодекс устанавливает, что лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Важно заметить, что привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред.

## Контрольные вопросы и задания

1. Что относится к растительным биоресурсам суши?
2. Что относится к водным растительным биоресурсам?
3. Что считается лесами по действующему законодательству?
4. На какие категории делятся защитные леса?
5. Что относится к недревесным лесным ресурсам?
6. Назвать основные нормативно-правовые акты в области охраны и использования растительных биоресурсов.
7. Какие виды использования лесов определены Лесным кодексом Российской Федерации?
8. Что включает в себя охрана объектов растительного мира?



## Глава 7. Правовой статус особо охраняемых природных территорий

### 7.1. Правовое понятие, виды и категории особо охраняемых природных территорий

Охрана окружающей природной среды осуществляется не только в форме организации рационального использования природных ресурсов, либо охраны её отдельных компонентов, но и путем полного или частичного изъятия природных комплексов и объектов из активного хозяйственного освоения и создания **особо охраняемых природных территорий** (ООПТ) с целью их сохранения в неприкосновенности как эталонов естественной природной среды, мест обитания растений и животных, достопримечательных и уникальных природных образований. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» гласит, что природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории<sup>176</sup>.

**Особо охраняемые природные территории** – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны<sup>177</sup>.

**С учетом особенностей режима охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие виды этих территорий:**

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;

<sup>176</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ. Ст. 58 // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>177</sup> Об особо охраняемых природных территориях: федер. закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ. 1995. 20.03.1995. № 12. Ст. 1024.

- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Государственные природные заповедники и заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады и иные природные объекты имеют особое экологическое, научное, эстетическое и рекреационное значение. *Государственные природные заповедники* относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии и полностью запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях».

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Только в Приморском крае функционируют шесть государственных природных заповедников: Сихотэ-Алинский государственный природный биосферный заповедник, Лазовский государственный природный заповедник; Уссурийский государственный природный заповедник, Государственный природный заповедник «Кедровая падь», Ханкайский государственный природный заповедник, Дальневосточный государственный морской природный заповедник.

Шесть заповедников находятся в Хабаровском крае – Болоньский, Большехехцирский, Ботчинский, Буреинский, Джугджурский, Комсомольский. Три в Амурской области – Хинганский, Норский, Зейский. Имеются государственные заповедники и в остальных субъектах Дальневосточного федерального округа.

Согласно статье 7 федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» **на государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:**

1. осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;
2. организация и проведение научных исследований, включая ведение летописи природы;
3. осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
4. экологическое просвещение и развитие познавательного туризма;
5. содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды.

На территории государственного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам, стоящим перед ним, и режиму особой охраны

его территории, установленному в Положении о данном государственном природном заповеднике. Вместе с тем на **территориях государственных природных заповедников допускается деятельность в следующих направлениях:**

1. сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;
2. поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность;
3. предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам;
4. осуществление государственного экологического мониторинга;
5. выполнение научно-исследовательских задач;
6. ведение эколого-просветительской работы и развитие познавательного туризма;
7. осуществление государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Кроме того, в федеральном законе «Об особо охраняемых территориях» оговорено, что в государственных природных заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры таких участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

Государственные природные заповедники, входящие в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг, имеют статус природных биосферных заповедников. 28 российских заповедников имеют международный статус биосферных резерватов ЮНЕСКО. К территориям таких заповедников могут быть присоединены территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования.

Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» предусмотрены **национальные парки**.

Согласно ст. 12 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. **В границах национальных парков выделяются:** 1) зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной указанным Федеральным законом деятельности; 2) зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность в целях сохранения объектов природного и культурного наследия и их использования в рекреационных целях.

Природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах национальных парков и находящиеся в федеральной собственности, изымаются из гражданского оборота, если иное не предусмотрено федеральными законами. Запрещается изменение целевого назначения земельных участков, находящихся в границах национальных парков, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами<sup>178</sup>.

В последние годы на Дальнем Востоке создано несколько национальных парков. Например, в 2007 г. в Приморском крае были созданы национальные парки «Удэгейская Легенда» и «Зов Тигра», которые находятся в ведении и управлении Росприроднадзора Министерства природных ресурсов РФ, а на территории Хабаровского края был создан национальный парк «Ануйский».

Следующая категория особо охраняемых природных территорий – природные парки. В соответствии со ст. 18 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения, в границах которых выделяются зоны, имеющие экологическое, культурное или рекреационное назначение, и соответственно этому устанавливаются запреты и ограничения экономической и иной деятельности.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. Исходя из этого, на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. Кроме того, в границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

**Под государственными природными заказниками понимаются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.** Они могут быть федерального или регионального значения, в том числе:

- *комплексные* (ландшафтные), предназначенные для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);
- *биологические* (ботанические и зоологические) – предназначенные для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении;

<sup>178</sup> О внесении изменений в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон РФ от 28.12.2013 г. № 406-ФЗ // Рос. газета. № 295. 30.12.2013.

- *палеонтологические* – предназначенные для сохранения ископаемых объектов;
- *гидрологические* (болотные, озерные, речные, морские) – предназначенные для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;
- *геологические* – предназначенные для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

Среди заказников федерального значения наибольшую роль играют зоологические, основной функцией которых является охрана фауны, ценной в хозяйственном отношении. Другие формы – ландшафтные, ботанические, лесные, гидрологические, геологические – распространены в меньшей степени. Государственные природные заказники имеются во всех субъектах ДВФО. Только на территории Приморья находится один государственный природный заказник федерального значения и одиннадцать заказников краевого значения.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти. Создание государственных природных заказников регионального значения осуществляется решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях».

**Памятники природы.** Согласно ст. 25 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» памятники природы – это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Памятники природы могут быть федерального и регионального значения. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы **федерального значения**, а территории, занятые ими, – особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы **регионального значения**, а территории, занятые ими, – особо охраняемыми природными территориями регионального значения соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время только на территории Приморского края имеется 205 памятников природы со статусом регионального значения: пещеры, озера, скалы, водопады. Общая площадь памятников природы составляет 25 054,71 га.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении. При этом территории, занятые ими, могут быть изъяты у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

**Дендрологические парки и ботанические сады** являются особо охраняемыми природными территориями. В их задачи входит создание и формирование специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Далеко за пределами Дальнего Востока известны научные труды сотрудников Ботанического сада-института и дендрария, находящегося в ведении Дальневосточного отделения Российской академии наук. **Основные научными направлениями БСИ ДВО РАН в настоящее время являются:** биологические основы интродукции растений; охрана генофонда флоры российского Дальнего Востока; антропогенные изменения растительного мира.

Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач. Земельные участки передаются им в бессрочное (постоянное) пользование. На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Таким образом, в настоящее время национальным законодательством предусмотрены шесть категорий особо охраняемых природных территорий: государственные природные заповедники (в том числе биосферные заповедники), национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы и дендрологические парки и ботанические сады. Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

## 7.2. Общая характеристика законодательства об особо охраняемых природных территориях

Законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, основывающееся на соответствующих положениях Конституции РФ, состоит из федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Правовой режим особо охраняемых природных территорий регулируют следующие акты экологического законодательства общего характера и специального законодательства об особо охраняемых природных территориях:

- Лесной кодекс РФ от 4.12.2006 г. № 200-ФЗ (с изменениями и дополнениями);
- Водный кодекс РФ от 3.06.2006 г. № 74-ФЗ (с изменениями и дополнениями);
- Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ) (с изменениями и дополнениями);

- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (с изменениями и дополнениями);
- Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями);
- Об охране окружающей среды: федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (с изменениями и дополнениями);
- О континентальном шельфе Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 30.12.1995 г. № 187-ФЗ (с изменениями и дополнениями);
- О животном мире: федеральный закон Российской Федерации от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (с изменениями и дополнениями);
- О недрах: закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1;
- Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон Российской Федерации от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (с изменениями и дополнениями);
- Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 15.10.1992 г. № 1868-р;
- Об особо охраняемых природных территориях РФ: указ Президента Российской Федерации от 02.10.1992 г. № 1155;
- Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий: приказ Минприроды России от 19.03.2012 г. № 69; и др.

Федеральный закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об охране окружающей среды» гласит, что государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, образуют природно-заповедный фонд, находящийся под особой охраной<sup>179</sup>.

Значительное внимание особо охраняемым природным территориям уделяется в Земельном кодексе РФ. Кодекс определяет понятие, состав и **правовой режим земель особо охраняемых природных территорий**. К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного

<sup>179</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013). Ст. 58 // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов<sup>180</sup>.

**Правовой режим лесов**, расположенных на особо охраняемых природных территориях, определяется Лесным кодексом РФ. Статья 103 Лесного кодекса гласит, что к лесам, расположенным на особо охраняемых природных территориях, относятся леса, расположенные на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы, государственных природных заказников и иных установленных федеральными законами особо охраняемых природных территориях. В лесах, расположенных на территориях государственных природных заповедников, запрещается проведение рубок лесных насаждений на лесных участках, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы. На иных участках, если это не противоречит правовому режиму особой охраны территорий государственных природных заповедников, допускается проведение выборочных рубок лесных насаждений в целях обеспечения функционирования государственных природных заповедников и жизнедеятельности проживающих в их пределах граждан<sup>181</sup>.

**Водный кодекс РФ, законодательно закрепляет особо охраняемые водные объекты.** Водные объекты или их части, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами. Статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены особо охраняемые водные объекты, устанавливаются в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях<sup>182</sup>.

**ФЗ РФ «О недрах» определяет статус особо охраняемых природных территорий геологического характера.** В соответствии с указанным Законом недра могут предоставляться в пользование для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости)<sup>183</sup>.

Особый правовой режим определен в отношении особо охраняемых территорий, расположенных на территории континентального шельфа. В частности, федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» запрещается включать в лицензии на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов – заповедники, заказники, заповедные зоны или другие особо охраняемые территории

<sup>180</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 28.12.2013). Ст. 95 // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>181</sup> Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 28.12.2013). Ст. 95 // СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>182</sup> Водный кодекс РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 28.12.2013). Ст. 66 // СЗ РФ. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>183</sup> О недрах: закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1. (ред. от 28.12.2013). Ст. 6 // СЗ РФ. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

континентального шельфа, имеющие важное значение для сохранения, воспроизводства и миграции ценных видов водных биоресурсов<sup>184</sup>.

Основным нормативным актом кодификационного характера, регулирующим организацию, охрану и использование особо охраняемых природных территорий, является **федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»**, который был принят Государственной думой 15 февраля 1995 года.

ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определяет статус, категории и виды особо охраняемых природных территорий. В Законе определен порядок государственного управления и государственного контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий и участия граждан и юридических лиц в организации, охране и функционировании особо охраняемых природных территорий.

ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определяет правовой режим всех категорий и видов особо охраняемых природных территорий. В Законе раскрываются задачи всех категорий и видов особо охраняемых природных территорий, определен порядок их образования. В законе определена организация охраны особо охраняемых природных территорий, порядок охраны природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, установлены права государственных инспекторов по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков.

### 7.3. Обеспечение режима особо охраняемых природных территорий и государственный контроль в области их охраны

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» гласит, что правовой режим охраны природных объектов устанавливается законодательством в области охраны окружающей среды, законодательством о природном и культурном наследии, а также иным законодательством<sup>185</sup>.

На территории ООПТ запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

<sup>184</sup> О континентальном шельфе Российской Федерации: федер. закон от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ. (ред. от 30.09.2013). Ст. 8 // СЗ РФ. № 49. 04.12.1995. Ст. 4694.

<sup>185</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013). Ст. 59 // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

Земельным кодексом РФ установлено, что на землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации<sup>186</sup>.

Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» определен особый порядок охраны животного мира и среды его обитания в особо охраняемых природных территориях. На территориях государственных природных заповедников, национальных парков и на других особо охраняемых природных территориях охрана животного мира и среды его обитания осуществляется в соответствии с режимом особой охраны данных территорий, который устанавливается федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>187</sup>.

Как отмечалось выше, ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определяет правовой режим всех категорий и видов особо охраняемых природных территорий, а также организацию охраны особо охраняемых природных территорий.

**Правовой режим различных особо охраняемых природных территорий отличается специфическими чертами**, с учетом которых можно выделить несколько основных его видов: абсолютно заповедный, относительно заповедный, смешанный (дифференцированный).

*Абсолютно заповедный режим* означает полное изъятие природного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного использования, запрещение любого вмешательства в естественные процессы природы. Такой режим устанавливается для государственных природных заповедников и памятников природы.

Так, на территории государственного природного заповедника полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты – земля, воды, недра, растительный и животный мир, имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Такие заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. Земля, воды, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории государственного заповедника, предоставляются в пользование

<sup>186</sup> Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 28.12.2013). Ст. 95 // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>187</sup> Об особо охраняемых природных территориях: федер. закон РФ. Ст. 23 // СЗ РФ. 20.03.1995. № 12. Ст. 1024.

на правах, предусмотренных федеральными законами. Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты закрепляются за государственным природным заповедником на праве оперативного управления. Запрещено изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включены в государственные природные заповедники. Природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников по действующему законодательству полностью изъяты из оборота. Они не могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами.

*Относительно заповедный режим* предполагает частичное изъятие природного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного использования. При этом допускается ограниченная хозяйственная и рекреационная деятельность, не противоречащая целям и задачам создания особо охраняемых природных территорий. Указанным режимом отличаются государственные заказники.

Наконец, *смешанный (дифференцированный) заповедный режим* сочетает в себе элементы абсолютного и относительного режимов, то есть означает полное изъятие из хозяйственного и рекреационного использования отдельных участков природной среды наряду с ограниченным рекреационным использованием охраняемой территории. Этот режим характерен для национальных и природных парков.

На территориях национальных парков могут быть выделены различные **функциональные зоны**, в том числе:

- *заповедная* – в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;
- *особо охраняемая* – в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;
- *познавательного туризма* – предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;
- *рекреационная* – предназначенная для отдыха;
- *охраны историко-культурных объектов* – в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;
- *обслуживания посетителей* – предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;
- *хозяйственного назначения* – в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

**На территориях национальных парков запрещена любая деятельность**, которая может нанести ущерб природным комплексам, объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам, в том числе:

- разведка и разработка полезных ископаемых;
- деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;
- предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков;
- строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национальных парков;
- рубки главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство, промышленная заготовка дикорастущих растений; деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации; и др.

Особенностью правового режима всех особо охраняемых территорий является создание на прилегающих к ним участках земельного и водного пространства охраняемых зон или округов с ограниченным режимом природопользования в целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий.

**Правовая охрана рассматриваемых территорий представляет собой закрепленную законом систему мер, направленных на обеспечение установленного на них особого режима охраны природных комплексов и объектов.**

Обеспечение правового режима особо охраняемых природных территорий возлагается на органы, в ведении которых они находятся (администрации (дирекции) соответствующих природоохранных учреждений – заповедников, заказников, национальных парков и др.). Должностные лица и работники заповедников и национальных парков входят в состав специальных государственных инспекций по охране указанных территорий.

Нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях и в их охранных зонах влечет за собой административную, уголовную, гражданско-правовую и иную ответственность.

Административная ответственность установлена ст. 36 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», а также ст. 19 ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» в виде штрафа, налагаемого

на должностных лиц и граждан, с конфискацией орудий и продукции незаконного природопользования или без таковой. Например, в соответствии со ст. 7.16 КоАП РФ незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей. Статья 8.39 КоАП предусматривает административную ответственность за нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, на иных особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах (округах).

Нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других, особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, влечет наступление уголовной ответственности по ст. 262 Уголовного кодекса РФ. В соответствии с указанной статьей нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, наказывается штрафом в размере до 200 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет. Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии – по фактическим затратам на их восстановление согласно нормам гражданского законодательства<sup>188</sup>.

Особо охраняемые природные территории играют значительную роль в обществе, не случайно первым президентом РФ Б.Н. Ельциным в одном из первых указов отмечалось, что сохранение и развитие особо охраняемых природных территорий является одним из приоритетных направлений государственной экологической политики Российской Федерации<sup>189</sup>.

## Контрольные вопросы и задания

1. Дать определение термину «особо охраняемые природные территории».
2. Какие существуют виды особо охраняемых природных территорий?
3. Что понимается под государственными природными заказниками?

<sup>188</sup> Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ. Ст. 262 // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>189</sup> Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации : указ Президента РФ от 02.10.1992 г. № 1155 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 05.10.1992. № 14. Ст. 1096.

4. Что такое природные парки?
5. Что понимается под памятником природы?
6. Назвать основные виды особо охраняемых природных территорий с учетом правового режима.
7. Назвать основной нормативно-правовой акт, регулирующий охрану ООПТ.
8. Что представляет собой правовая охрана ООПТ?

## Глава 8. Юридическая ответственность за нарушение режима использования и охраны объектов природы

### 8.1. Понятие, классификация и состав экологического правонарушения

Нарушение режима использования и охраны объектов дикой природы является видом экологических правонарушений. В научной литературе существует несколько определений понятия «экологическое правонарушение». Известный юрист-эколог М.М. Бринчук считает, что **экологическое правонарушение** можно определить как противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое правоспособным субъектом, причиняющее или несущее реальную угрозу причинения экологического вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права<sup>190</sup>.

А.П. Анисимов предлагает считать экологическое правонарушение как запрещенное эколого-правовыми нормами РФ и субъектов РФ под угрозой применения мер юридической ответственности виновное деяние, посягающее на конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, в том числе причиняющее вред природной среде (отдельным ее элементам), либо содержащее реальную угрозу его причинения<sup>191</sup>.

В комментарии Е.Н. Абаниной, О.В. Зенюковой, Е.А. Суховой к ФЗ «Об охране окружающей среды» экологическое правонарушение понимается как противоправное, виновное деяние (действие или бездействие), причиняющее вред или несущее реальную угрозу причинения экологического вреда, либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права<sup>192</sup>.

По нашему мнению, все указанные определения, в конечном счете, сводятся к тому, что **экологическое правонарушение – это общественно опасное, виновное, запрещенное законодательством под угрозой наказания деяние (действие или бездействие), направленное на причинение вреда общественным отношениям в сфере экологического использования и охраны окружающей среды.**

**Предметом правонарушения** являются природная среда, как в целом, так и ее отдельные компоненты. Предметом экологических правонарушений природная среда в целом, выступает в связи с тем, что все ее составные части находятся между собой во взаимодействии и во взаимосвязи и составляют единую экосистему,

а в пределах конкретных участков суши или водоемов образуют единую общность организмов, растительности и т.п. – *биоценоз*. Причинение вреда одной из частей экосистемы немедленно отражается на состоянии других.

Нередко предметом правонарушений являются её отдельные компоненты: земля, ее недра, атмосфера, внутренние воды и воды открытого моря, животные, растительность.

**Экологическому правонарушению присущи следующие признаки:**

- *вина* (при причинении вреда источником повышенной опасности вина не учитывается – ст. 1079 Гражданского кодекса РФ);
- *противоправность* (нарушение Закона «Об охране окружающей среды» и иных законодательных актов России и субъектов Федерации);
- *наказуемость* (наличие санкций за нарушение нормативных правовых актов, налагаемых уполномоченными органами (лицами));
- *общественная опасность (вредоносность)* – причинение либо создание реальной угрозы причинения вреда окружающей среде и здоровью, имуществу человека;
- *деяние* (действие либо бездействие);
- *деликтоспособность*<sup>193</sup> правонарушителя.

Важность охраны окружающей природной среды сделала необходимым задействовать в решении проблемы защиты природы несколько отраслей права, поэтому в каждой из них предусмотрены свои виды экологических правонарушений.

**В целом экологические правонарушения можно классифицировать по нескольким основаниям:**

1. *по видам природных ресурсов*, которым причиняется ущерб, выделяются земельные, лесные, водные правонарушения, нарушения законодательства о недрах, о животном мире, атмосферном воздухе и т.д.;
2. *по характеру причиненного вреда* – загрязнение окружающей среды и отдельных природных объектов (лесов, вод, недр, земель и др.); порча, повреждение, уничтожение природных объектов (животного и растительного мира и др.); истощение природных ресурсов (истощение поверхности и подземных вод, выборочная обработка богатых участков месторождений полезных ископаемых, приводящая к их необоснованным потерям и др.); нерациональное использование природных ресурсов (например, бесхозяйственное использование воды, нерациональное использование сельскохозяйственных земель);

<sup>190</sup> УБринчук М.М. Экологическое право: учебник. 2-е изд. М.: Юристъ, 2003. С. 354.

<sup>191</sup> Экологическое право: курс лекций / под ред. А.П. Анисимова. М.: Приор-издат, 2003. С. 114.

<sup>192</sup> Абанина Е.Н., Зенюкова О.В., Сухова Е.А. Комментарий к федеральному закону от 10.01.2001 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». 2-е изд. перераб. и доп. [Электронный ресурс]. URL: ИПБ «КонсультантПлюс».

<sup>193</sup> Деликтоспособность – способность лица самостоятельно нести ответственность за вред, причиненный его противоправными действиями. Является элементом дееспособности. Выражается в способности субъекта самостоятельно сознавать свой поступок и его вредоносные результаты, отвечать за свои противоправные действия и нести за них юридическую ответственность.



3. по характеру применяемых санкций, т.е. в зависимости от вида наступающей ответственности – уголовные, административные, гражданско-правовые, дисциплинарные и иные правонарушения;
4. по степени общественной опасности – экологические преступления (уголовные правонарушения) и экологические проступки (административные, гражданские, дисциплинарные правонарушения).

Наиболее распространенной является классификация по степени общественной опасности.

Экологические преступления наносят наибольший ущерб природной среде, поэтому являются самыми опасными и закрепляются в Уголовном кодексе. В соответствии со ст. 14 УК РФ **преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания**<sup>194</sup>.

Экологическими преступлениями являются общественно опасные, предусмотренные уголовным законом деяния, посягающие на общественные отношения по сохранению качественно благоприятной природной среды, рациональному использованию ее ресурсов и обеспечению экологической безопасности населения. Иные преступления, связанные с природными ресурсами, но не обладающие указанными выше признаками, нельзя считать экологическими.

**Предметом экологических преступлений следует считать различные компоненты природной среды**, не отторгнутые и не обособленные человеческим трудом от естественных природных условий, либо аккумулирующие в себе определенное количество труда предшествующих и настоящих поколений людей, но остающиеся в природной среде, или внесенные в нее для выполнения своих биологических и иных природных функций.

Совершение экологических проступков влечет за собой применение норм об экологической ответственности, предусмотренных административным, гражданским правом, нормами о дисциплинарной ответственности.

#### **Основные виды экологических проступков:**

- экологические проступки при отсутствии состава преступления;
- экологические проступки, сопряженные с нанесением экологического ущерба, включая реальный вред и упущенную выгоду;
- экологические проступки в связи с невыполнением служебных обязанностей, в связи с чем причиняется экологический вред;
- экологические проступки, связанные с причинением вреда природным объектам, здоровью и имуществу граждан, имуществу хозяйствующих объектов.

<sup>194</sup> Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2009). Ст. 14 // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

#### **Состав экологического правонарушения включает в себя четыре элемента: объект, объективная сторона, субъективная сторона, субъект.**

*Объект экологического правонарушения* представляет собой совокупность общественных отношений по охране окружающей природной среды, рациональному использованию ее ресурсов и обеспечению экологической безопасности.

#### **Для объективной стороны экологического правонарушения характерны:**

- противоправные деяния – нарушение путем действия или бездействия обязательных правил природопользования и охраны окружающей природной среды;
- причинение вреда экологическим интересам личности, общества или государства либо создание реальной опасности причинения такого вреда;
- наличие причинной связи между экологически опасным деянием и причиненным вредом.

*Субъектами экологического правонарушения* могут быть юри-дические, должностные и физические лица, в том числе иностранные юридические лица и граждане, совершившие правонарушения, связанные с природопользованием или охраной окружающей среды на территории России или территории, находящейся под ее юрисдикцией.

*Состав субъектов* варьируется в зависимости от вида экологического правонарушения. Так, субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица и работники предприятий, уголовной – должностные лица и граждане, административной – юридические лица, должностные лица и граждане.

*Субъективная сторона экологического правонарушения* характеризуется виной правонарушителя (за исключением случаев ответственности владельца источника повышенной опасности). Под виной понимается психическое отношение правонарушителя к своему противоправному поведению, которое может проявляться в действии или бездействии. С субъективной стороны могут иметь место две формы вины: умышленная и неосторожная. Умысел может быть прямым и косвенным, а неосторожность – в виде небрежности или самонадеянности (легкомыслия).

Многие юристы констатируют, что в настоящее время экологические правонарушения относятся к категории наиболее распространенных. Так, по России только зарегистрированных нарушений правил охоты насчитывается до 70 тысяч в год. Нарушений правил занятия водными добывающими промыслами регистрируется ежегодно в два раза больше<sup>195</sup>.

<sup>195</sup> Желваков Э.Н. Уголовно-правовая охрана окружающей среды в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL : <http://www.pravoteka.ru/lib/ekologicheskoe-pravo/0001/>

## 8.2. Юридическая ответственность за правонарушения в области использования и охраны объектов природы

**Юридическая ответственность** – это специфическая обязанность претерпевания нарушителем лишений личного или материального характера за совершённое правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной нормы права.

Юридическая ответственность за правонарушения и преступления в области использования и охраны объектов дикой природы является одним из составляющих элементов ответственности за экологические правонарушения. Это есть лишь одна из форм обеспечения экологической безопасности населения, охраны природной среды и рационального использования ее ресурсов. Она осуществляется наряду с экономическими, политическими, нравственно-воспитательными, образовательными мерами, мерами по возмещению причиненного природе или здоровью человека вреда и иными.

**Ответственность за экологические правонарушения выполняет ряд основных функций:**

- стимулирующую соблюдение норм экологического права;
- превентивную – обеспечивающую предупреждение новых правонарушений;
- компенсационную – направленную на возмещение потерь в природной среде и возмещение вреда, причиненного здоровью человека;
- карательную – заключающуюся в наказании лица, виновного в совершении экологического правонарушения.

Основанием возложения юридической ответственности в рассматриваемой сфере служит экологическое правонарушение.

В настоящее время классификация видов ответственности за экологические правонарушения достаточно разнообразна. Наибольшее распространение получило **деление на виды ответственности по отраслям права: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная.** Ряд юристов выделяют иные виды ответственности, например, Б.В. Ефремов выделяет специальную эколого-правовую ответственность<sup>196</sup>. По мнению Ю.Е. Винокурова, законодатель, установив в ст. 75 ФЗ «Об охране окружающей среды» имущественную ответственность, не совсем оправданно подменил этим понятием два достаточно разных по основаниям вида ответственности – материальную и гражданско-правовую<sup>197</sup>. Некоторые специалисты в области экологического права выделяют международно-правовую ответственность.

Все виды ответственности за экологические правонарушения по этой классификации обладают следующими элементами: основания ответственности, субъекты, условия, меры ответственности, процедура и порядок применения ответственности. Поэтому существуют деления на виды ответственности по указанным элементам.

По содержанию этих элементов различают несколько видов ответственности.

**По основаниям возникновения все виды ответственности в области охраны окружающей природной среды разделяют на объективную и субъективную.**

К *объективной* относится гражданско-правовая ответственность, возникающая по факту причинения вреда при использовании источника повышенной опасности независимо от вины его владельца. Здесь факт причинения вреда деянием – объективное основание ответственности, а норма закона, ее предусматривающая, – формальное основание.

К *субъективной* относится ответственность, возникающая только при наличии у субъекта правонарушения вины как обязательного признака состава правонарушения. С этих позиций вину можно считать субъективным основанием ответственности.

**По способам воздействия выделяют два вида ответственности: компенсационную – направленную на возмещение вреда, и репрессивную, – реализующуюся в применении наказания.** Например, к *компенсационной* относится предусмотренная нормами гражданского и административного права обязанность возместить причиненный вред. К *репрессивным* видам относятся, например, административная, уголовная, дисциплинарная ответственность.

**По сфере применения выделяются хозяйственно-правовая, государственно-правовая и другие виды ответственности.**

Наиболее распространенной является **классификация видов ответственности по отраслям права.** Кратко, рассмотрим эти виды.

**Дисциплинарная ответственность.** В соответствии с Законом РФ «Об охране окружающей среды», работники предприятий, учреждений, организаций, независимо от формы собственности, за невыполнение планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, за нарушение нормативов качества окружающей природной среды, ненадлежащую эксплуатацию очистных установок и сооружений и за нарушение иных требований природоохранительного законодательства при исполнении своих обязанностей по службе или работе несут дисциплинарную ответственность.

Таким образом, субъектами дисциплинарной ответственности могут быть работники, должностные лица, руководители предприятий и организаций, отвечающие за состояние работы по охране природы.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной службе, иными

<sup>196</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учеб. для юрид. вузов. М.: Юриспруденция, 2000. С. 219.

<sup>197</sup> Экологическое право: курс лекций и практикум / Ю.Е. Винокуров и др. М.: Экзамен, 2007. С. 248.

нормативными актами Российской Федерации и ее субъектов, трудовыми соглашениями (контрактами), уставами и положениями о предприятии, организации, учреждении. **Отличительным признаком состава дисциплинарного проступка** является то, что невыполнение требований экологического законодательства одновременно является невыполнением работником своих обязанностей, обусловленных занимаемой должностью или договором (контрактом).

В соответствии со ст. 192 ГК РФ дисциплинарная ответственность выражается в наложении на виновное лицо дисциплинарного наказания в виде замечания, выговора, строгого выговора, увольнения от должности.

Законодательством, уставами о дисциплине и иными нормативными актами для отдельных категорий рабочих и служащих могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания. Например, в качестве дисциплинарного взыскания могут применяться полное или частичное лишение премии либо иных средств поощрения; перевод на нижеоплачиваемую работу или смещение на низшую должность; лишение чина или звания; объявление о неполном служебном соответствии.

Администрация имеет право вместо дисциплинарного взыскания передать вопрос на рассмотрение общего собрания трудового коллектива или общественной организации.

**Гражданско-правовая ответственность** за экологические правонарушения предусматривается Гражданским кодексом РФ и другими нормативными актами. Она применяется судом общей юрисдикции или арбитражным судом и наступает независимо от привлечения к другим видам ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной) по фактам причинения вреда окружающей природной среде или совершения незаконных сделок с природными ресурсами.

*Субъектами гражданско-правовой ответственности* являются граждане и юридические лица.

Данный вид ответственности за правонарушения и преступления в области использования и охраны объектов дикой природы предстает в двух формах:

1. признание совершенной сделки недействительной по основаниям, установленным Гражданским кодексом (статьи 166–168) и иных правовых актах;
2. возмещение причиненного вреда, возникшего из договорных отношений (имущественная ответственность).

**Административная ответственность.** Часть 1 ст. 2.1 КоАП РФ прямо устанавливает, что административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность<sup>198</sup>.

<sup>198</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ. Ст. 2.1 // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Основанием административной ответственности является наличие в деянии признаков состава экологического проступка, а также умышленная или неосторожная вина субъекта ответственности (физического или юридического лица), наличие правовой нормы, установившей запрет и содержащей санкцию за его нарушение. Ответственность физического лица наступает с 16-летнего возраста (ст. 2.3), а юридического — если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Составы экологических проступков в основном сосредоточены в главе 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», в главе 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель», некоторые из них помещены также в главу 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности». Классифицировать их можно следующим образом:

1. нарушения государственности на природные ресурсы – недра (статьи 7.3, 7.4, 7.10), воды (статьи 7.6–7.8), леса (статьи 7.9, 7.10), животный мир (ст. 7.11), месторождения янтаря (ст. 7.5), землю (статьи 7.1, 7.8, 7.10, 7.16);
2. земельные правонарушения (статьи 8.6–8.8, 8.12);
3. правонарушения в сфере охраны и использования недр (горные) (статьи 8.9–8.11);
4. правонарушения в сфере охраны и использования ресурсов континентального шельфа РФ и исключительной экономической зоны РФ (статьи 8.17–8.20);
5. водные правонарушения (статьи 8.13–8.16);
6. лесонарушения (статьи 8.24–8.28, 8.31, 8.32, 8.35);
7. правонарушения в сфере охраны атмосферного воздуха (статьи 8.21–8.23);
8. посягательства на животный мир и среду его обитания (статьи 8.17 (в части живых ресурсов внутренних морских вод), 8.29, 8.33–8.38);
9. нарушения правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39);
10. нарушения ветеринарных правил и правил борьбы с болезнями и вредителями растений (статьи 10.1–10.3, 10.6–10.8, 10.14);
11. нарушения правил охраны природы при производстве работ (статьи 8.1, 8.4);
12. нарушения правил охраны природы при обращении с экологически опасными веществами и отходами (статьи 8.2, 8.3).

Административная ответственность применяется специально уполномоченными органами государственного экологического управления: охотничьей инспекцией, службой лесной охраны, рыбоохраной, санитарно-эпидемиологической службой, органами охраны водных ресурсов, Росприроднадзора и др. (статьи 211, 212, 216, 219, 222 Кодекса об административных правонарушениях), а также иными органами и должностными лицами, предусмотренными законодательством.

**Уголовная ответственность** – вид юридической ответственности, заключающийся в предусмотренном Уголовным кодексом РФ ограничении прав и свобод лиц, виновных в совершении преступления.

Важную роль в привлечении к уголовной ответственности играют её функции. Выделяют регулятивную, превентивную, карательную, восстановительную и воспитательную функции уголовной ответственности<sup>199</sup>.

*Регулятивная функция* направлена на формирование поведения граждан и организаций, на определение границы между правомерным и преступным.

Суть *превентивной функции* заключается в предупреждении совершения преступлений как самим лицом, которое подвергается уголовной ответственности (частная превенция), так и другими участниками общественных отношений (например, за счёт создания впечатления о неотвратимости наступления ответственности как результата определённых действий).

*Карательная функция* предполагает наложение на субъекта, несущего ответственность, неблагоприятных для него ограничений его прав и свобод.

*Воспитательная функция* связана с формированием у лица убеждения о недопустимости совершения действий, влекущих уголовную ответственность; она тесно сопрягается с превентивной.

*Восстановительная функция* направлена на достижение цели реставрации нарушенных преступлением общественных отношений, восстановление общественного спокойствия, которое было нарушено совершением преступления<sup>200</sup>.

В Уголовном кодексе РФ экологические преступления выделены в самостоятельную группу, которой посвящена специальная глава 26, содержащая 17 составов экологических преступлений (статьи 246– 262).

В зависимости от объекта посягательства экологические преступления классифицируются на преступления общего характера и специальные экологические преступления.

### **Экологические преступления общего характера:**

- нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246);
- нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами (ст. 247);
- нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими или другими биологическими агентами или токсинами (ст. 248);
- нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ (ст. 253);
- нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262).

### **Специальные экологические преступления:**

- преступления, посягающие на общественные отношения в области охраны и рационального использования земли, недр и обеспечения экологической безопасности: порча земли (ст. 254); нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255);
- преступления, посягающие на общественные отношения в области охраны и рационального использования животного мира (фауны): незаконная добыча водных животных (ст. 256); нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 257); незаконная охота (ст. 258); незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации (ст. 258.1); нарушение ветеринарных правил (ч. 1 ст. 249); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (ст. 259);
- преступления, посягающие на общественные отношения по охране и рациональному использованию растительного мира (флоры): незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260); уничтожение или повреждение лесов (ст. 261); нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ч. 2 ст. 249); незаконная добыча водных растений (ст. 256);
- преступления, посягающие на объективные отношения по охране и рациональному использованию вод и атмосферы, а также обеспечению экологической безопасности: загрязнение вод (ст. 250); загрязнение морской среды (ст. 252); загрязнение атмосферы (ст. 251).

Пленум Верховного суда РФ в постановлении «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 5 ноября 1998 г. (п. 13) разъяснил, что «в случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба».

<sup>199</sup> Литинский Д.А. Соотношение функций и целей уголовной ответственности // Уголовное право. 2004. № 2. С. 40.

<sup>200</sup> Литинский Д.А. Указ. соч. С. 41–42.

### 8.3. Ответственность за контрабанду объектов фауны и флоры и административные правонарушения экологической направленности в сфере таможенного дела

Раскрывая понятие юридической ответственности за незаконное перемещение объектов фауны и флоры, включающее как контрабанду, так и их перемещение через таможенную границу Таможенного союза с нарушением установленного порядка и правил, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ, необходимо заметить, что отечественное законодательство ответственность за контрабанду объектов фауны и флоры (диких живых животных и дикорастущих растений, их частей и дериватов) в состав экологических преступлений не включает. Не включены в состав экологических правонарушений и перемещение объектов фауны и флоры с нарушением установленного порядка и правил, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ. Под объектами фауны и флоры понимаются виды диких животных и дикорастущих растений, их части и дериваты.

Законодатель контрабанду объектов фауны и флоры относит к преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка, а не к экологическим. До 2012 г. контрабанда объектов фауны и флоры относилась к преступлениям в экономической сфере. Вместе с тем, ещё в 2003 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, рассмотрев в судебном заседании протест заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Э.Н. Ренова на решение суда первой инстанции от 08.11.01, постановление суда апелляционной инстанции от 16.01.2002 Арбитражного суда Приморского края по делу № А51-8040/01-4-288 и постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.03.2002 г. по тому же делу, определил, что такие действия, как нарушение установленного порядка или правил добычания, сбора, заготовки, продажи, скупки, приобретения, обмена, пересылки, ввоза из-за границы и вывоза за границу объектов животного мира, их продуктов – отнесены к экологическим правонарушениям<sup>201</sup>.

В настоящее время контрабанда объектов фауны и флоры, относясь к преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка, в то же время включает в себя ещё две составляющих – экономическую и экологическую<sup>202</sup>.

Проблема контрабанды объектов фауны и флоры носит социальный аспект, поэтому законодатель не случайно отнёс её к преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка. Главное управление по борьбе с контрабандой ФТС РФ отмечало: «Контрабанда, связанная с редкими видами фауны и флоры, а также их дериватами, подчас сопряжена с хищнической, на грани уничтожения, эксплуатацией биоресурсов и массовым браконьерством. Тем самым

подрываются целые отрасли экономики, например, рыболовство, что ведет к деградации социальной среды и порождает такие явления, как безработица, вынужденная миграция населения, преступность»<sup>203</sup>.

Контрабанда объектов фауны и флоры, относящихся к природным биологическим ресурсам, всегда носила экономический характер, так как предметами контрабанды являлись: лес и лесоматериалы, рыба и морепродукты, продукция промысловых диких животных и дикорастущих растений. С появлением в международном и российском законодательстве последней четверти XX века такой категории природных объектов, как подлежащие охране редкие дикие животные и дикорастущие растения – контрабанда биоресурсов – помимо экономического, приобрела характер экологического преступления.

Экономическая составляющая борьбы с контрабандой объектов фауны и флоры заключается в предупреждении, выявлении и пресечении контрабанды продукции охотничьего, рыболовного, зверобойного и иных видов промыслов, иными словами, специфических товаров животного и растительного происхождения, перемещаемых через таможенную границу для производственных целей. Главная цель экономической составляющей борьбы с контрабандой объектов фауны и флоры – защита и охрана биоресурсов страны, в том числе отечественных видов фауны и флоры, подпадающих под СИТЕС, в интересах граждан России.

Экологическая составляющая борьбы с контрабандой объектов фауны и флоры заключается в предупреждении, выявлении и пресечении контрабанды редких видов диких животных и дикорастущих растений, их частей и дериватов, выведенных из торгового оборота и охраняемых российским и международным законодательством, наносящей значительный ущерб биологическому разнообразию. Главная цель экологической составляющей борьбы с контрабандой объектов фауны и флоры – защита и охрана биоразнообразия в интересах настоящего и будущих поколений людей. Эти же составляющие присущи пресечению правонарушений, совершаемых при перемещении через таможенную границу объектов фауны и флоры, ответственность за которые предусмотрена Кодексом об административной ответственности РФ.

Особенности привлечения к юридической, а именно, к уголовной и (или) административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства стран-участниц Таможенного союза, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы, указаны в Договоре об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств – членов Таможенного союза.

**Юридическая ответственность – это специфическая обязанность претерпевания нарушителем лишений личного или материального характера за совершённое правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной нормы права.**

<sup>201</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 4.02.2003 г. № 6891/02 [Электронный ресурс]. URL : <http://www.kodeks.ru>

<sup>202</sup> Ляпушин С.Н. Контрабанда объектов фауны и флоры и борьба с ней на Дальнем Востоке России (конец XIX – начало XXI в.) : монография. Владивосток: РИО ВФ РТА, 2008. 252 с.

<sup>203</sup> ФТС России по охране исчезающих видов флоры и фауны от 19.12.2005 [Электронный ресурс]. URL : <http://www.customs.ru>

**Преступления против общественной безопасности** – это умышленные и неосторожные общественно опасные деяния, причиняющие существенный вред или создающие реальную угрозу причинения вреда безопасным условиям жизни общества.

**Предметом контрабанды объектов фауны** является незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров, наносящих ущерб экологической безопасности, как составляющей общественной безопасности. **Понятие общественной безопасности** включает в себя всю совокупность общественных отношений, обеспечивающих охрану жизни и здоровья граждан, материальных ценностей, охрану окружающей природной среды, в том числе охрану биологического разнообразия. Объектом контрабанды объектов фауны и флоры являются интересы, либо общественные отношения, связанные с обеспечением экологической безопасности, выражающиеся в сохранении биоразнообразия.

Необходимо заметить, что объекты фауны и флоры входят в состав стратегически важных товаров и ресурсов. В начале 90-х годов прошлого столетия постановлением Правительства РФ от 26.06.1992 г. № 434 «Об утверждении Перечня стратегически важных сырьевых товаров, экспорт которых осуществляется предприятиями и организациями, зарегистрированными МВЭС России»<sup>204</sup>, с последующими изменениями, а также постановлением Правительства РФ от 1.07.1994 г. № 758 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования экспорта товаров и услуг»<sup>205</sup> был утвержден и дополнен «Перечень стратегически важных сырьевых товаров, в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу РФ». В частности, в этот Перечень были включены: дикие животные, дикорастущие растения, слоновая кость, рога, копыта, кораллы, лекарственное сырье растительного и животного происхождения. Экспорт перечисленных товаров осуществлялся предприятиями и организациями, зарегистрированными МВЭС РФ. Согласно постановлению Правительства РФ от 2.11.1993 г. № 1102 «О мерах по либерализации внешнеэкономической деятельности»<sup>206</sup>, к стратегически важным сырьевым товарам также относились рыба, ракообразные, икра. Принятым 18 июля 1994 г. федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» за незаконное перемещение стратегически важных сырьевых товаров статьи 78 УК РСФСР предусматривалось привлечение к уголовной ответственности. Однако подобное положение дел просуществовало недолго. В 1995 г. Правительством России принимается постановление об отмене Перечней стратегически важных сырьевых товаров<sup>207</sup>. Однако принятый в 1996 г. новый Уголовный

кодекс РФ в ст. 188 все же упоминал стратегически важные сырьевые товары. Федеральный закон от 7.12.2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» отменил ст. 188 УК РФ и дополнил УК РФ ст. 226.1, которая в настоящее время предусматривает ответственность за контрабанду товаров, способных нанести значительный ущерб общественной безопасности, в том числе за контрабанду стратегически важных товаров и ресурсов, а также особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, их частей и производных<sup>208</sup>.

В Примечании 1 к федеральному закону от 7.12.2011 г. № 420-ФЗ, к статье 226.1 УК РФ, указано, что Перечень стратегически важных товаров и ресурсов для целей настоящей статьи утверждается Правительством Российской Федерации. Принятым постановлением Правительства РФ от 13.09.2012 г. № 923 к стратегически важным ресурсам относятся рыба, ракообразные, моллюски и прочие водные беспозвоночные, мясо и продукты из мяса осетровых рыб, икра осетровых рыб, пушнина и лесоматериалы. К стратегически важным ресурсам флоры и фауны относятся виды дикой флоры и фауны, подпадающие под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. или занесенные в Красную книгу Российской Федерации.

В данном случае юридическая ответственность за контрабанду стратегически важных ресурсов – есть лишь одна из форм обеспечения экологической безопасности населения, охраны природной среды и рационального использования ее ресурсов. Она осуществляется наряду с экономическими, политическими, нравственно-воспитательными, образовательными мерами, мерами по возмещению причиненного природе вреда и иными мерами.

Основанием возложения юридической ответственности в рассматриваемой сфере служит правонарушение, совершенное против общественной безопасности.

Уголовная ответственность за контрабанду объектов фауны и флоры (диких животных и дикорастущих растений, их частей и дериватов) в Российской Федерации предусмотрена ст. 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>209</sup>.

В соответствии с ч. I ст. 226.1. УК РФ под контрабандой, как уголовным преступлением, понимается незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия, его основных частей (ствола, затвора, барабана, рамки, ствольной коробки), взрывных

<sup>208</sup> Уголовный кодекс РФ. Ст. 226.1.

<sup>209</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 7.12. 2011 г. № 420-ФЗ.

<sup>204</sup> Об утверждении Перечня стратегически важных сырьевых товаров, экспорт которых осуществляется предприятиями и организациями, зарегистрированными МВЭС России: постановление Правительства РФ от 26.06.1992 № 434 // Деловой мир. 1992. № 128.

<sup>205</sup> О мерах по совершенствованию государственного регулирования экспорта товаров и услуг: постановление Правительства РФ от 26.06.1992 № 434 // СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1258.

<sup>206</sup> О мерах по либерализации внешнеэкономической деятельности: постановление Правительства РФ от 2.11.1993 № 1102 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 45. Ст. 4341.

<sup>207</sup> О признании утратившими силу некоторых решений правительства Российской Федерации по вопросам осуществления внешнеторговой деятельности: постановление Правительства Российской Федерации от 5.11.1995 г. № 1110 // СЗ РФ. 13.11.1995. № 46. Ст. 4458.

устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей в крупном размере либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, их частей и производных.

Диспозицией указанной статьи установлена ответственность за незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза вышеперечисленных товаров. *Первая часть* указанной статьи, предусматривает наказание в виде от трех до семи лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового и с ограничением свободы на срок до одного года или без такового. *Вторая часть статьи* предусматривает ответственность за совершение того же преступления: должностным лицом с использованием своего служебного положения, с применением насилия к лицу, осуществляющему таможенный или пограничный контроль в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового и с ограничением свободы на срок до полутора лет или без такового. *Третья часть* предусматривает ответственность за то же преступление, совершенное организованной группой, и наказывается лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового.

Основной особенностью контрабанды объектов фауны и флоры является то, что для уяснения её содержания и правильной квалификации правоприменителю, кроме Уголовного кодекса РФ, необходимо использовать также целый ряд законов, таких как: Таможенный кодекс Таможенного союза; федеральные законы: РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ, «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ, «О животном мире» от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ, «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ, «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 г. № 209, «О вывозе и ввозе культурных ценностей» от 15.04.1993 г. № 480401; и др., а также ряд указов Президента РФ, постановлений Правительства и иных подзаконных актов.

В соответствии с законом Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей» от 15.04.1993 г. к культурным ценностям, вывоз которых с территории России осуществляется на основании свидетельств, выдаваемых территориальными органами Минкультуры, относятся редкие образцы и коллекции флоры и фауны. Непосредственно к этим предметам относятся растения, животные и их части, независимо от способа консервации (включая гербарии, чучела, скорлупы и т.п.). Основанием отнесения редких образцов и коллекций флоры и фауны к культурным ценностям являются заключения экспертов Минкультуры.

Редкие образцы и коллекции флоры (ботанические коллекции) и фауны (зоологические коллекции), упоминаемые в ст. 7 закона РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей», занимают среди категории культурных ценностей особое место.

**Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ к зоологическим коллекциям относит:**

- фондовые научные коллекции зоологических институтов, университетов;
- фондовые научные коллекции музеев;
- собрания чучел, препаратов и частей объектов животного мира;
- живые коллекции зоопарков, зоосадов;
- живые коллекции цирков, питомников, аквариумов, океанариумов и других учреждений<sup>210</sup>.

В случае пресечения незаконного перемещения объектов фауны и флоры, являющихся культурными ценностями, Договором об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств – членов Таможенного союза определено, что изъятые либо арестованные одной Стороной в ходе ведения административного процесса (осуществления производства) по делам об административных правонарушениях и производства предварительного расследования по уголовным делам культурные ценности и иные товары, представляющие государственный интерес для другой Стороны, по мотивированному запросу этой Стороны после вступления в законную силу решения по уголовному делу или делу об административном правонарушении могут быть возвращены данной Стороне.

В Примечании 1 к ст. 226.1 УК РФ указывается, что крупным размером стратегически важных товаров и ресурсов признается их стоимость, превышающая один миллион рублей. В Примечании 2 указывается, что Перечень особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей настоящей статьи и статьи 258.1 настоящего Кодекса утверждается Правительством Российской Федерации. В Примечании 3 указывается, что крупным размером культурных ценностей в настоящей статье признается их стоимость, превышающая сто тысяч рублей.

**Ответственность за административные правонарушения**, связанные с перемещением через таможенную границу объектов фауны и флоры с нарушением таможенного законодательства Таможенного союза, определена главой 16 КоАП РФ «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил».

<sup>210</sup> О животном мире: федер. закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ. Ст. 29.

Как показывает анализ правоохранительной деятельности таможен России, в основном, к административной ответственности за нарушение установленного порядка и правил перемещения через таможенную границу объектов фауны и флоры лица привлекаются на основании:

- ст. 16.1. Незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки;
- ст. 16.2. Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров;
- ст. 16.3. Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации КоАП РФ.

Лица, виновные в нарушении порядка прибытия объектов фауны и флоры на таможенную территорию Таможенного союза, привлекаются к ответственности в соответствии со статьей 16.1. КоАП РФ в случаях:

- ввоза помимо мест перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза, либо иных установленных законодательством государств – членов Таможенного союза мест или вне времени работы таможенных органов;
- совершения действий, непосредственно направленных на фактическое пересечение таможенной границы Таможенного союза товарами и (или) транспортными средствами международной перевозки при их убытии с таможенной территории Таможенного союза помимо мест перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза, либо иных установленных законодательством государств – членов Таможенного союза мест или вне времени работы таможенных органов, либо без разрешения таможенного органа;
- сокрытия объектов фауны и флоры от таможенного контроля путем использования тайников или иных способов, затрудняющих обнаружение товаров;
- придания одним товарам вида других при перемещении их через таможенную границу Таможенного союза;
- сообщения в таможенный орган недостоверных сведений о количестве грузовых мест, об их маркировке, о наименовании, весе брутто и (или) об объеме товаров при прибытии на таможенную территорию Таможенного союза, убытии с таможенной территории Таможенного союза;
- помещения товаров под таможенную процедуру таможенного транзита или на склад временного хранения путем представления недействительных документов, либо использование для этих целей поддельного средства идентификации или подлинного средства идентификации, относящегося к другим товарам и (или) транспортным средствам;
- представления в таможенный орган недействительных документов на товары при прибытии на таможенную территорию Таможенного союза, убытии

с таможенной территории Таможенного союза, либо помещении товаров под таможенную процедуру таможенного транзита или на склад временного хранения, если такие документы могли послужить основанием для несоблюдения установленных международными договорами государств – членов Таможенного союза, решениями Комиссии Таможенного союза и нормативными правовыми актами Российской Федерации, изданными в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза, запретов и ограничений, за исключением мер нетарифного регулирования.

К ответственности в соответствии со статьей 16.2 КоАП РФ привлекаются лица, виновные в недекларировании по установленной форме объектов фауны и флоры, подлежащих таможенному декларированию, за исключением случаев, предусмотренных ст. 16.4 КоАП РФ.

Привлечение к ответственности по ст. 16.2. КоАП РФ влечет за собой:

- заявление декларантом либо таможенным представителем при таможенном декларировании объектов фауны и флоры недостоверных сведений об их наименовании, описании, классификационном коде по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, о стране происхождения, об их таможенной стоимости либо других сведений, если такие сведения послужили или могли послужить основанием для освобождения от уплаты таможенных пошлин, налогов или для занижения их размера;
- заявление декларантом или таможенным представителем при таможенном декларировании товаров недостоверных сведений об объектах фауны и флоры, перемещаемых через таможенную границу, либо представление недействительных документов, если такие сведения или документы могли послужить основанием для несоблюдения установленных международными договорами государств – членов Таможенного союза, решениями Комиссии Таможенного союза, Коллегии Евразийской экономической комиссии и нормативными правовыми актами Российской Федерации, изданными в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза, запретов и ограничений.

К ответственности в соответствии со ст. 16.3. КоАП РФ привлекаются лица, виновные:

- в несоблюдении установленных международными договорами государств – членов Таможенного союза, решениями Комиссии Таможенного союза, Коллегии Евразийской экономической комиссии и нормативными правовыми актами Российской Федерации, изданными в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза, запретов и ограничений, за исключением мер нетарифного регулирования, на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 16.1, ч. 3 ст. 16.2 КоАП РФ;
- в несоблюдении установленных международными договорами государств – членов Таможенного союза, решениями Комиссии Таможенного союза,



Коллегии Евразийской экономической комиссии и нормативными правовыми актами Российской Федерации, изданными в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза, мер нетарифного регулирования при ввозе товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) при вывозе товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 16.2 КоАП РФ.

К ответственности в соответствии со статьей 16.17 КоАП РФ привлекаются лица (декларант или иное лицо), виновные:

- в представлении таможенному представителю либо иному лицу документов для представления их в таможенный орган при совершении таможенных операций, повлекшее за собой заявление таможенному органу таможенным представителем либо иным лицом недостоверных сведений о товарах (в данном случае речь идет об объектах фауны и флоры);
- и (или) несоблюдении установленных международными договорами государств – членов Таможенного союза, решениями Комиссии Таможенного союза и нормативными правовыми актами Российской Федерации, изданными в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза, запретов и ограничений.

**Субъектами административной ответственности являются физические и юридические лица.** С точки зрения определения мер ответственности физические лица, в свою очередь, подразделяются на две категории: должностные лица и граждане. Наибольшие санкции предусмотрены за совершение административного правонарушения юридическими лицами, наименьшие – гражданами. Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения в сфере таможенного дела, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

За нарушение таможенных правил, в зависимости от формулировки санкции конкретной статьи, может быть назначено наказание исключительно в виде предупреждения, административного штрафа и конфискации орудия совершения или предмета правонарушения.

*Предупреждение и административный штраф* относятся к категории так называемых основных наказаний, в то время как конфискация может устанавливаться и применяться в качестве, как основного, так и дополнительного наказания. За совершение нарушений таможенных правил таможенные органы могут самостоятельно принимать решения о привлечении к ответственности и назначении административных наказаний только в виде предупреждения и штрафа. Решение о конфискации может приниматься только судом.

Штраф, исчисляемый исходя из стоимости предмета административного правонарушения, установлен за наиболее опасные нарушения. По многим же нарушениям таможенных правил штрафные санкции исчисляются исходя из минимального размера оплаты труда. Административный штраф, по общему правилу, должен

быть уплачен лицом, привлеченным к ответственности, не позднее 30 дней со дня вступления вынесенного постановления о назначении наказания в законную силу. При этом соответствующая сумма вносится или перечисляется в банк или иную кредитную организацию. В случае неуплаты штрафа в установленный срок виновное лицо может быть привлечено к ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения: подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику; изъятых из оборота, либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

В соответствии с требованиями КоАП РФ административное наказание может быть назначено только в установленных законом пределах (наказание в размере «ниже низшего» предела санкции невозможно), при этом никто не может нести ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

## Контрольные вопросы и задания

1. Что является экологическим правонарушением?
2. Что является экологическим преступлением?
3. Что следует считать предметом экологических преступлений?
4. Что представляет собой субъект экологического правонарушения?
5. Что представляет собой объект экологического правонарушения?
6. Какие признаки присущи экологическому правонарушению?
7. Назвать виды ответственности за экологические правонарушения по отраслям права.
8. Перечислить экологические преступления общего характера.
9. Перечислить специальные экологические преступления.
10. Что подразумевается под контрабандой биоресурсов?
11. Какой статьей УК РФ предусмотрена ответственность за контрабанду объектов фауны и флоры?

## Глава 9. Природоохранные и правоохранительные органы государственной власти, их роль и значение в охране природы

### 9.1. Виды органов государственного управления. Органы общей и специальной компетенции

Управление природопользованием и охраной природы – представляет собой деятельность компетентных государственных органов, направленную на организацию рационального использования и воспроизводство природных ресурсов, сохранение и улучшение окружающей природной среды. **Управление природопользованием и охраной природы – это проявление экологической функции государства.**

Одной из важнейших задач экологической деятельности государства в современных условиях является создание эффективной системы управления природопользованием и охраной природы, которая обеспечила бы надежный механизм экологической безопасности, ресурсосбережение, заинтересованность предприятий и организаций в защите окружающей среды от загрязнения и других вредных последствий хозяйственной деятельности.

Государственное управление природопользованием и охраной природы основывается на следующих принципах:

- принцип законности в государственном управлении природопользованием и охраной природы;
- принцип приоритета охраны окружающей природной среды;
- принцип плановости государственного управления природопользованием и охраной природы;
- принцип сочетания государственного управления с местным самоуправлением.

В настоящее время в системе органов государства, осуществляющих функции в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды можно выделить две основные группы органов государственного экологического управления – органы общей и специальной компетенции.

К числу органов общей компетенции относятся высшие государственные органы управления (Президент РФ, Правительство РФ), которые играют ведущую роль в определении экологической политики государства, ее задач и принципов, путей и методов реализации, создании организационных и правовых основ природоохранительной деятельности, осуществляют высший контроль в данной сфере. Решения данных органов распространяются на всех граждан РФ, все учреждения,

предприятия и организации, находящиеся в пределах территории юрисдикции органов общей компетенции.

К органам общей компетенции следует также отнести местные органы управления (местные администрации), которые выполняют функции государственного регулирования и контроля в области природопользования и охраны окружающей природной среды на подведомственных им территориях. Рассматриваемая функция для органов общей компетенции не является главной, они решают и многие другие вопросы в пределах своей компетенции.

Например, такие ведомства как МПР, МВД, МЧС и др. относятся к органам регулирования межотраслевой (межведомственной) компетенции. Отдельные нормативные акты в области охраны окружающей среды, принятые этими ведомствами, имеют обязательную силу для всех иных предприятий, министерств, ведомств.

**Органы специальной компетенции – это государственные органы, специально уполномоченные выполнять функции экологического управления.** В свою очередь их можно разделить на несколько групп по характеру выполняемых функций и задач (рис. 6).

К первой группе принадлежат органы, осуществляющие надведомственные задачи по управлению природопользованием и охраной окружающей среды – Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

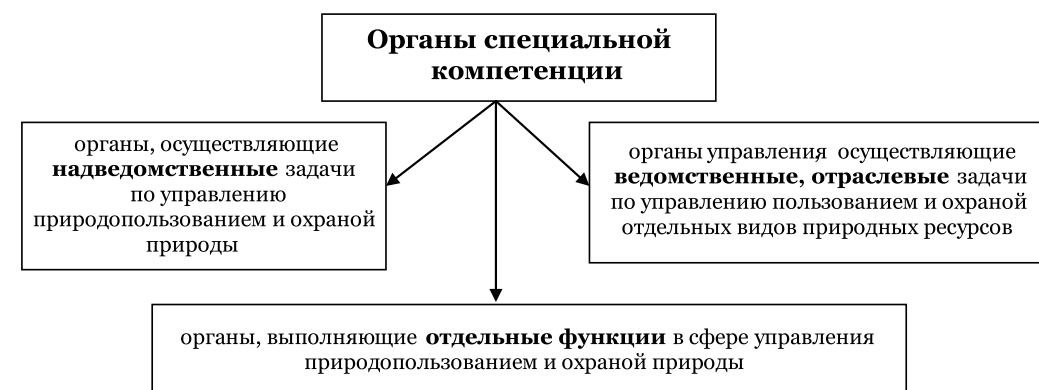


Рис. 6. Органы специальной компетенции

**Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам

охоты) и среду их обитания, в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Другая группа органов государственного экологического управления осуществляет ведомственные, отраслевые задачи по управлению использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов как непосредственно, так и в составе других государственных органов. Это Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Федеральное агентство по рыболовству РФ (Росрыболовство), Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) МПР, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) МПР и др.

**Министерство сельского хозяйства России** традиционно относится к числу специально уполномоченных органов, выполняя три экологические функции: 1) сохранение водных биологических ресурсов; 2) защиту от проникновения на территорию Российской Федерации болезней животных и растений; 3) контроль за использованием средств химизации и защиты растений.

**Федеральное агентство лесного хозяйства в области охраны и защиты лесов** осуществляет охрану лесов от пожаров, защиту лесов от вредных организмов, санитарную безопасность в лесах, охрану лесов от загрязнения радиоактивными веществами, охрану редких и находящихся под угрозой исчезновения видов деревьев, кустарников, лиан, иных лесных растений, лесопатологический мониторинг и другие мероприятия.

**Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации; по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса;

по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыболовства (за исключением промышленного рыболовства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет свои полномочия в установленных законодательством Российской Федерации случаях на территории РФ, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международными договорами РФ, на территориях иностранных государств и в открытых районах Мирового океана.

В число органов специальной компетенции входят также некоторые органы, которые выполняют лишь отдельные функции в сфере экологического управления:

- **Пограничная служба ФСБ РФ** осуществляет охрану за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации;
- **Министерство внутренних дел РФ** выполняет более широкий спектр функций природоохранной направленности;
- **Федеральная таможенная служба РФ** осуществляет деятельность по предотвращению незаконного ввоза в РФ и вывоза из нее редких и исчезающих диких животных и растений, экологически опасных веществ и товаров;
- **органы прокуратуры** осуществляют надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды.

## 9.2. Природоохранная деятельность органов прокуратуры

Природоохранная деятельность прокуратуры в современных условиях становится исключительно важным направлением ее работы. В первую очередь это обусловлено тем, что в основном в результате несоблюдения должностными лицами, руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и многими гражданами требований экологического законодательства обостряется экологическая ситуация во многих регионах страны и в целом в России, ухудшается естественная среда обитания людей, не обеспечивается их экологическая безопасность, истощаются природные ресурсы, а в конечном итоге нарушается закрепленное в ст. 42 Конституции России право граждан на благоприятную окружающую среду.

Надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды является одним из главных направлений их деятельности. Он осуществляется

в строгом соответствии с ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», принятым Государственной думой 18 октября 1995 г. (далее – Закон о прокуратуре РФ), в котором излагаются общие задачи органов прокуратуры. Более конкретные задачи прокурорского надзора за исполнением природоохранительного законодательства нашли свое отражение в других нормативных правовых актах, а также в приказах, распоряжениях, указаниях, информационных письмах и иных документах Генерального прокурора РФ. Все они тесно связаны с основными задачами природоохраны, определяемыми ФЗ «Об охране окружающей среды».

В связи с ухудшением в стране экологической обстановки и необходимостью усиления прокурорского надзора за исполнением законов об охране природы и окружающей среды в системе органов прокуратуры учреждены природоохранные прокуратуры. Они созданы по принципу межрайонных прокуратур с соответствующей штатной численностью: прокурор, его заместитель, помощники прокурора, следователи. Контроль и руководство деятельностью этих прокуратур осуществляют прокуроры республик, краев и областей по месту их нахождения. Прокуратура наделена всеми присущими этому органу полномочиями.

**Перед природоохранными прокуратурами стоят ответственные в современной обстановке задачи:** добиваться ликвидации источников загрязнения, квалифицированно расследовать уголовные дела этой категории; осуществлять надзор за законностью рассмотрения этих дел в судах; решительно реагировать на факты бесхозяйственного отношения к природным богатствам, загрязнения атмосферы, воздуха, земель и водных источников. Свою деятельность по охране природы прокуроры должны осуществлять во взаимодействии с органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и другими заинтересованными организациями.

В предмет надзора, осуществляемого природоохранными прокуратурами, включено исполнение законов, направленных на защиту окружающей среды природоохранными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами, перечень которых определяется прокурором республики, края, области, автономного округа. Над природоохранными органами, расположенными в субъектах Дальневосточного Федерального округа, надзор осуществляют: Амурская, Приморская, Сахалинская, Камчатская Хабаровская природоохранные межрайонные прокуратуры, Якутская природоохранная прокуратура.

В зависимости от характера нарушений природоохранительного законодательства, их причин, распространенности правонарушений, их повторности, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей, задач, которые стоят перед прокурором, применяется один из следующих актов прокурорского реагирования: протест, представление, постановление.

**Протест** приносит прокурор или его заместитель в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре РФ в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста

на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме<sup>211</sup>.

**Представление прокурора** является наиболее распространенным средством реагирования на нарушения природоохранительного законодательства. Оно вносится прокурором или его заместителем, согласно ст. 24 Закона о прокуратуре РФ в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

**Постановление прокурора** выносится, как сказано в ст. 25 Закона о прокуратуре РФ, исходя из характера нарушения закона должностным лицом. Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Таким образом, природоохранная функция прокуратуры сводится к деятельности по осуществлению надзора за соблюдением и выполнением законов и подзаконных актов в области охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, соблюдения правил природопользования.

### 9.3. Природоохранные функции органов МВД России

**Министерство внутренних дел РФ** – одно из немногих отраслевых и функциональных структур, которое выполняет многообразные функции природоохранной направленности. Под природоохранительной деятельностью органов внутренних дел (полиции) понимается исполнительно-распорядительная деятельность, состоящая в организации и непосредственной охране объектов природы, осуществлении контроля за соблюдением природоохранительного законодательства, предупреждении и пресечении правонарушений, применении в отношении нарушителей административно-правовых мер воздействия в пределах, установленных нормативными актами.

<sup>211</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 25.11.2013) // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

Министерство внутренних дел России выполняет широкий спектр функций природоохранной направленности в процессе:

- охраны общественного порядка;
- борьбы с правонарушениями и преступностью в экологической сфере;
- ведения разрешительной системы;
- выдачи разнообразных пропусков, регистрации охотничьего и огнестрельного оружия;
- охраны определенных объектов экологического значения.

По всем перечисленным вопросам министерство выступает как орган, наделенный надведомственными функциями, чьи приказы и распоряжения являются обязательными для всех, причастных к этим отношениям предприятия, организациям, учреждениям и частным лицам.

В рамках МВД России действуют службы, выполняющие специальные задачи по охране окружающей среды. Деятельность этих служб регламентируется законодательством РФ.

**Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О полиции»** в ст. 2 устанавливает задачи полиции, в том числе:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и другие.

В связи с охраной окружающей природной среды эти задачи можно сформулировать следующим образом: обеспечение экологических прав граждан как естественных прав человека, предупреждение и пресечение экологических преступлений и административных правонарушений, раскрытие экологических преступлений, охрана общественного правопорядка и обеспечение экологической безопасности, помощь предприятиям, организациям и должностным лицам в защите их экологических интересов и прав.

В соответствии с экологическим законодательством и во исполнение федерального закона «О полиции» **органы внутренних дел** призваны обеспечивать

взаимодействие с территориальными органами Минприроды и другими ведомствами. В области охраны окружающей природной среды они в объеме своей компетенции:

- осуществляют предупреждение и пресечение экологических преступлений;
- оказывают соответствующим органам содействие в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения природных богатств, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства;
- осуществляют охрану объектов природы или природных комплексов;
- обеспечивают проведение мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов (земель, лесов, вод и других объектов природы).

В отдельных регионах в МВД в различные периоды создавались и функционируют **специализированные структуры** – экологическая милиция (г. Москва, Московская обл.), лесная милиция (г. Иркутск, Иркутская обл.)<sup>212</sup>. В 2013 г., в структуре Управления экономической безопасности УМВД России по Приморскому краю было создано спецподразделение по противодействию незаконной добыче редких и исчезающих видов фауны. Сотрудники подразделения проводят мероприятия во взаимодействии с представителями региональных ФСБ, Дальневосточной оперативной таможни, Охотнадзора. Основное направление деятельности отдела – защита благополучия видов животных, включенных в Красную книгу РФ и Красную книгу Приморского края, проведение комплексных оперативно-профилактических мероприятий высокой степени сложности, направленных на пресечение деятельности организованных групп, осуществляющих незаконную добычу редких и исчезающих видов фауны, в том числе амурского тигра и дальневосточного леопарда<sup>213</sup>.

**Наиболее распространенными формами содействия со стороны внутренних дел природоохранным органам (рыбоохране, воднадзору, охотнадзору и др.) являются:**

- совместная разработка комплексных планов, участие в задержании правонарушителей, установлении личности;
- проверка орудий и способов охоты и рыболовства;
- осмотр добытых животных и рыб;
- организация и проведение патрулирования, рейдов и засад;

<sup>212</sup> О проведении эксперимента в ГУВД г. Москвы: приказ МВД РФ от 27.08.2001 № 767; Об Управлении по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды ГУВД г. Москва: постановление Правительства Москвы от 18.09.2001 № 849-ПП [Электронный ресурс]. URL : <http://www.ecoguid.ru/fag/ecopolice/htm>.

<sup>213</sup> В Приморье МВД, ФСБ и Охотнадзор противодействуют незаконной добыче животных, занесенных в Красную книгу [Электронный ресурс]. URL [http://www.vladtime.ru/kriminalnie\\_novosti/](http://www.vladtime.ru/kriminalnie_novosti/)

- изъятие у браконьеров орудий незаконной охоты и рыболовства;
- получение от должностных лиц и граждан объяснения по поводу нарушений ими природоохранительного законодательства;
- составление протоколов и т.п.

Таким образом, органы внутренних дел относятся к числу специальных отраслевых государственных органов, решающих, в том числе в объеме своей компетенции, и задачи в области охраны природы с помощью организационно правовых средств, реализация которых направлена на укрепление экологического правопорядка и обеспечение экологической безопасности на территории Российской Федерации.

## 9.4. Природоохранные функции органов ФСБ России

Деятельность органов Федеральной службы безопасности РФ регламентируется федеральным законом РФ «О Федеральной службе безопасности», указом Президента Российской Федерации от 11.08.2003 г. № 960 «Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации и её структур». *В соответствии с указанными документами на ФСБ России возлагаются функции:*

- по организации деятельности органов и войск по защите и охране государственной границы, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов;
- по охране за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации;
- по осуществлению совместно со специально уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров, животных и растений;
- организация деятельности органов и войск по осуществлению контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу и федерального законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, об исключительной экономической зоне и о континентальном шельфе Российской Федерации, а также об использовании и охране объектов животного мира и среды их обитания.

### Важнейшие направления пограничной деятельности ФСБ:

- защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы

Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации.

В соответствии с Административным регламентом Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и осуществлению государственного контроля в этой сфере, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, *Пограничная служба ФСБ обладает значительными полномочиями, в том числе*<sup>214</sup>:

- приостанавливать рыболовство в случаях, предусмотренных законодательством и международными договорами Российской Федерации;
- задерживать лиц, осуществляющих рыболовство, нарушающих законодательство и международные договоры Российской Федерации, и изымать у них орудия добычи (вылова) водных биологических ресурсов, оборудование, инструменты, установки и другие предметы, а также документы и все незаконно добытое (выловленное) в качестве временной меры до вынесения окончательного решения суда в целях пресечения нарушения и обеспечения доказательств факта такого нарушения, а также в целях обеспечения исполнения решения суда;
- задерживать суда, нарушающие законодательство и международные договоры Российской Федерации при осуществлении рыболовства, и доставлять их в ближайший порт Российской Федерации (иностранные суда – в один из портов Российской Федерации, открытых для захода иностранных судов);
- преследовать по горячим следам и задерживать суда, нарушающие законодательство и международные договоры Российской Федерации при осуществлении рыболовства, и доставлять их в ближайший порт Российской Федерации (иностранные суда – в один из портов Российской Федерации, открытых для захода иностранных судов);
- составлять в пределах компетенции протоколы о нарушениях законодательства и международных договоров Российской Федерации, приостановке или прекращении рыболовства, о задержании нарушителей и судов-нарушителей,

<sup>214</sup> Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов: приказ ФСБ России от 25.12.2012 № 675 // Рос. газета. № 145. 05.07.2013.

о временном, вплоть до вынесения окончательного решения суда, изъятии орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов, оборудования, инструментов, установок и других предметов, а также документов и всего незаконно добытого и т.д.

В соответствии с Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» хозяйственная, промысловая и иная деятельность, связанная с пересечением Государственной границы и иным образом затрагивающая интересы Российской Федерации или иностранных государств, осуществляемая российскими и иностранными юридическими и физическими лицами, в том числе совместно, непосредственно на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации (в пределах пятикилометровой полосы местности), – не должна наносить вред здоровью населения, экологической и иной безопасности Российской Федерации, сопредельных с ней и других иностранных государств или содержать угрозу нанесения такого ущерба<sup>215</sup>.

На органы Федеральной службы безопасности РФ федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти могут возлагаться и другие задачи в сфере борьбы с преступностью в области экологической безопасности.

## 9.5 Природоохранная деятельность ФТС России

Появление функций и задач природоохранной направленности в таможенных органах России связано с принятием на себя обязательств по соблюдению международных требований в области контроля над трансграничным перемещением объектов фауны и флоры. В 1991 г. Россия предоставляет в Секретариат СИТЕС Декларацию о преимственности по отношению к СССР, в которой объявляет о соблюдении всех положений Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. 3 мая 1991 г. в таможенные органы России был направлен приказ ГТК России от 03.05.1992 г. № 1-13/2788 «Об Административном органе СИТЕС в России», в котором указано, что СИТЕС в Российской Федерации официально вступает в силу с 1 января 1992 года. Этим же приказом ГТК России ставил перед таможенными органами задачу по усилению таможенного контроля в отношении объектов фауны и флоры, подпадающих под требования СИТЕС, и санкционировал их перемещение при наличии разрешительных документов Административного органа СИТЕС России.

Важным шагом по обеспечению таможенных приоритетов внутри страны и на международной арене явилась подготовка и принятие в 1993 г. *Таможенного кодекса РФ*, который среди основных функций таможенных органов впервые определил такие, как:

<sup>215</sup> О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 01.04.1993 г. № 4730-1 (ред. от 07.06.2013) // Рос. газета. № 84. 04.05.1993.

- борьба с контрабандой, нарушениями таможенных правил и пресечение незаконного оборота через таможенную границу Российской Федерации видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов;
- содействие осуществлению мер по защите животных и растений, охране окружающей природной среды<sup>216</sup>.

Статьей 20 Кодекса предусмотрено: «ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации отдельных товаров могут быть запрещены, исходя из защиты... животных и растений, охраны окружающей природной среды на основании актов законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации»<sup>217</sup>.

13 сентября 1994 г., осуществляя выполнение взятых на себя обязательств по сохранению животного и растительного мира, Правительство РФ приняло *постановление № 1051 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г.»*, поставив таможенным органам задачу обеспечить соблюдение международных обязательств, взятых Россией, в части касающейся таможенного дела<sup>218</sup>. Одновременно Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов была поставлена задача совместно с ГТК и МВЭС РФ и другими ведомствами разработать и утвердить правила вывоза с территории РФ и ввоза на территорию России видов животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции<sup>219</sup>. В 1994 г. Государственный таможенный комитет Российской Федерации был впервые определен как непосредственный исполнитель выполнения положений Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, в части, касающейся контроля над трансграничным перемещением объектов животного и растительного мира. Ранее обеспечение соблюдения международных обязательств на трансграничном направлении, возлагалось на Минсельхозпрод.

25 октября 1994 г. президент РФ Б.Н. Ельцин издал *указ «Об утверждении Положения о Государственном таможенном комитете Российской Федерации»*, где впервые определена функция участия таможенных органов России в осуществлении мер по защите животных и растений, охране окружающей среды, а также разработке и реализации системы мер по пресечению незаконного оборота через таможенную границу видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов<sup>220</sup>.

<sup>216</sup> Таможенный кодекс РФ от 18 июня 1993 г. № 5221-1. Ст. 10. М.: Норма, 2000. 168 с.

<sup>217</sup> Там же. Ст. 20.

<sup>218</sup> О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения: постановление Правительства РФ от 3.03.1993 г. № 1051. П. 4.

<sup>219</sup> Там же. П. 6, п/п. а.

<sup>220</sup> Об утверждении Положения о Государственном таможенном комитете Российской Федерации: указ Президента РФ от 25.10.1994 г. № 2014. Ст. 5.

В 1995 г. был принят ряд федеральных законов и постановлений Правительства России, в которых устанавливались задачи и определялась ответственность таможенных органов России за усиление контроля и пресечение незаконного перемещения через таможенную границу РФ объектов фауны и флоры. 24 апреля 1995 г. был принят *федеральный закон РФ «О животном мире»* № 52-ФЗ. Данный закон предусматривает административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность юридических и физических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации об охране и использовании животного мира, выражающееся во ввозе в Российскую Федерацию и вывозе за её пределы объектов животного мира, их продуктов и частей без соответствующего разрешения<sup>221</sup>. Необходимость выполнения требований данного закона поставила перед таможенными органами задачу по активизации деятельности, направленной на выявление и пресечение незаконного оборота объектов животного мира, их продуктов и частей.

7 июля 1995 г. Правительством РФ было принято *постановление № 795 «О сохранении амурского тигра и других, редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений на территориях Приморского и Хабаровского краёв»*. В нем территориальным органам ГТК, МВД, ФСБ, ФПС и Минприроды России было предписано во исполнение *постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 года»* совместно с администрациями Приморского и Хабаровского краёв, – усилить контроль за скупкой, продажей и вывозом за границу амурского тигра, других видов диких животных и растений, а также их частей или дериватов, подпадающих под действие указанной Конвенции. Выполнению этого постановления способствовал принятый 13 октября 1995 года *федеральный закон РФ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»*. Закон предусматривал установление запретов и ограничений экспорта и/или импорта товаров, в т.ч. в целях охраны животного и растительного мира и окружающей среды в целом, а также для выполнения международных обязательств Российской Федерации.

10 января 1996 г. ГТК РФ издал *приказ «Об утверждении общих положений о таможенных органах Российской Федерации»*. В пункте 3.39 Приложения 1 к данному приказу была определена функция участия и обеспечения участия нижестоящих таможенных органов в реализации системы мер, направленных на пресечение незаконного оборота через таможенную границу, в том числе видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов. В пункте 3.43 была определена функция обеспечения участия таможенных органов РФ в осуществлении мер по защите животных и растений, охране окружающей среды<sup>222</sup>.

В конце XX в. общество приходит к пониманию того, что угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать

глобальность и важность этих проблем. Понимание этой проблемы привело к разработке и принятию 31 августа 2002 г. Правительством РФ «Экологической доктрины Российской Федерации», которая среди основных направлений государственной политики в области экологии предусматривала предотвращение и пресечение всех видов нелегального использования природных ресурсов.

Особое внимание в этот период уделяется вопросам контроля над перемещением через таможенную границу объектов фауны и флоры, охраняемых российским и международным законодательством. Принятый в 2002 г. федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 60 («Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения») определил, что «ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзитная перевозка через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в т.ч. растений, животных и других организмов, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируются законодательством Российской Федерации, с учетом общепринятых принципов и норм международного права»<sup>223</sup>.

Учитывая государственную политику в области экологии, Таможенный кодекс РФ 2003 г. вновь среди функций таможенных органов обозначил функцию ведения борьбы с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела, пресечение незаконного оборота видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов.

Среди других функций, играющих значительную роль в охране редких и исчезающих видов животных и растений, Таможенным кодексом РФ определены следующие: обеспечение соблюдения установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и с международными договорами РФ запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу, а также обеспечение выполнения международных обязательств РФ в части, касающейся таможенного дела<sup>224</sup>.

Создание Таможенного союза потребовало принятия новых нормативных актов в сфере таможенного дела. В 2010 г. государствами-участниками Таможенного союза утверждается Таможенный кодекс Таможенного союза Евразийского экономического сообщества. Таможенный кодекс Таможенного союза пп. 7 п. 1 статьи 6 определил, что таможенные органы обеспечивают на таможенной территории Таможенного союза решение таких основных задач, как: обеспечение в пределах своей компетенции мер по защите национальной безопасности государств – членов Таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды и выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в соответствии с законодательством государств-членов Таможенного союза<sup>225</sup>.

<sup>221</sup> *О животном мире: федер. закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Рос. газета. 1995. № 86. С. 2–7.*

<sup>222</sup> *Об утверждении общих положений о таможенных органах Российской Федерации: приказ ГТК РФ от 10.01.1996 № 12 // Текущий архив ДВОТ. Д. 06-01.*

<sup>223</sup> *Об охране окружающей среды: федер. закон РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ. Ст. 60 // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.*

<sup>224</sup> *Таможенный кодекс РФ от 28.05.2003 № 61-ФЗ. Ст. 403 // Рос. газета. 2003. 3 июня. С. 2–8.*

<sup>225</sup> *Таможенный кодекс Таможенного союза. Ст. 7 // СЗ РФ. 13.12.2010. № 50. Ст. 6615.*



19 ноября 2010 г. Государственной думой был принят *федеральный закон № 311 «О таможенном регулировании в Российской Федерации»*, определивший следующие функции таможенных органов:

- обеспечивают, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, соблюдение установленных в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза и законодательством Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из Российской Федерации;
- выявляют, предупреждают, пресекают преступления и административные правонарушения, отнесенные законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов, а также иные связанные с ними преступления и правонарушения;
- проводят неотложные следственные действия и осуществляют предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам об указанных преступлениях, осуществляют административное производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела (о нарушениях таможенных правил);
- оказывают содействие в борьбе с коррупцией и международным терроризмом;
- осуществляют противодействие незаконному обороту объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через Государственную границу Российской Федерации;
- содействуют осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию<sup>226</sup>.

При выявлении, предупреждении и пресечении преступлений, отнесенных законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов, а также иных, связанных с ними, преступлений, совершаемых при перемещении через таможенную границу товаров, наносящих ущерб окружающей природной среде, стратегически важных ресурсов, в соответствии со ст. 13 *ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»* оперативные подразделения таможенных органов Российской Федерации наделены правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность<sup>227</sup>.

<sup>226</sup> *О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ (ред. от 02.12.2013) // СЗ РФ. 29.11.2010. № 48. Ст. 6252.*

<sup>227</sup> *Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) // СЗ РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.*

Статья 7 *ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»* определяет, что **основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение контрабанды являются:**

- наличие возбужденного уголовного дела;
- ставшие известными таможенным органам сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, производство дознания по которым отнесено к компетенции таможенных органов РФ;
- поручения следователя, указание прокурора или определение суда по уголовным делам, находящимся в производстве таможенных органов;
- запросы других органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;
- запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств, в соответствии с международными договорами РФ.

Задачи, принципы и правовая основа оперативно-розыскной деятельности изложены в статьях 2, 3, 4 *Федерального закона*. Поэтому **основными задачами оперативно-розыскных отделов таможенных органов России, в ходе борьбы с контрабандой товаров, наносящей ущерб окружающей природной среде, стратегически важных товаров и ресурсов, являются:**

- выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 226.1 УК РФ, а также выявление и установление лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших контрабандное перемещение озоноразрушающих веществ и продукции, их содержащих, в соответствии со списками "А" и "В" раздела 1.1 и списками "С", "Е" и "D" раздела 2.1 Единого перечня товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами - членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами, утвержденного Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 19, рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, мяса и продуктов из мяса осетровых рыб, икры осетровых рыб, пушнины, лесоматериалов, а также стратегически важных ресурсов флоры и фауны – видов дикой флоры и фауны, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. или занесенных в Красную книгу Российской Федерации<sup>228</sup>;

<sup>228</sup> *Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 13.09.2012 г. № 923 // СЗ РФ. 17.09.2012. № 38. Ст. 5133.*

- осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, предусмотренного ст. 226.1 УК РФ за контрабандное перемещение товаров, наносящих ущерб окружающей природной среде, стратегически важных товаров и ресурсов;
- добывание информации о событиях или действиях, связанных с контрабандным перемещением объектов фауны и флоры и создающих угрозу экологической безопасности Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время Федеральная таможенная служба РФ является единственным правоохранительным органом в России, в функциях которой непосредственно предусмотрено ведение борьбы с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела, пресечение незаконного оборота товаров, наносящих ущерб окружающей природной среде, стратегически важных товаров и ресурсов, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов.

## Контрольные вопросы и задания

1. На каких принципах основывается государственное управление природопользованием и охраной природы?
2. Какие высшие государственные органы управления относятся к числу органов общей компетенции?
3. Какие ведомства относятся к органам регулирования межотраслевой (межведомственной) компетенции?
4. Какие ведомства относятся к органам специальной компетенции?
5. Перечислить основные задачи природоохранных прокуратур.
6. Назвать основные задачи МВД РФ в области охраны окружающей природной среды.
7. Какими функциями экологической направленности обладают органы ФСБ РФ?
8. Какими функциями экологической направленности обладают органы ФТС России?

## Глава 10. Природоохранная деятельность государственных и общественных природоохранных организаций

### 10.1. Росприроднадзор, специализированные и иные государственные природоохранные инспекции

Среди федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования и охраны окружающей среды, ведущим является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

**Министерство природных ресурсов и экологии России** осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента и Правительства Российской Федерации по таким вопросам, как:

- геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов;
- охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- использование и охрана водных объектов;
- особо охраняемые природные территории;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- охрана атмосферного воздуха;
- обращение с отходами производства и потребления (за исключением радиоактивных); и др.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных департаментов (см. рис. 7).



**Рис 7. Структура Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации**

Функции по контролю и надзору в сфере природопользования осуществляет **Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) МПР России**<sup>229</sup>.

Росприроднадзор осуществляет в пределах своей компетенции федеральный государственный экологический надзор, в том числе в области использования и охраны водных объектов; в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на ООПТ федерального значения; в области охраны и использования ООПТ федерального значения (за исключением ООПТ федерального значения, управление которыми осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Минприроды РФ (государственные природные заповедники и национальные парки)); а также осуществляет федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) на землях ООПТ федерального значения и федеральный государственный охотничий надзор на ООПТ федерального значения.

На Росприроднадзор возложены функции Административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации: в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб; по контролю за выполнением уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им полномочий РФ в области водных отношений, охраны и использования объектов животного мира,

<sup>229</sup> Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370: постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 400 (ред. от 02.11.2013) // СЗ РФ. 09.08.2004. № 32. Ст. 3347.

не отнесенным к водным биологическим ресурсам, в том числе в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, проведения государственной экологической экспертизы с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, а также за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им указанных полномочий РФ, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции и ряд других, предусмотренных Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В состав Федеральной службы по надзору в сфере природопользования входят специализированные морские инспекции и специализированные инспекции по охране редких животных и растений.

Приказом МПР «О специализированных морских инспекциях Министерства природных ресурсов Российской Федерации» на специализированные морские инспекции МПР России, в пределах их компетенции, возложены полномочия по осуществлению государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей среды в пределах внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации и береговой линии в границах территорий соответствующих субъектов Российской Федерации, примыкающих к морю, а также земельных участков прибрежных полос, занятых объектами хозяйственной и иной деятельности, являющихся водопользователями или оказывающих влияние на состояние морской среды<sup>230</sup>.

В настоящее время действуют **9 специализированных морских инспекций МПР России:**

1. Дагестанская специализированная морская инспекция;
2. Таймырская специализированная морская инспекция;
3. Приморская специализированная морская инспекция;
4. Хабаровская специализированная морская инспекция;
5. Камчатская специализированная морская инспекция;
6. Магаданская специализированная морская инспекция;
7. Корякская специализированная морская инспекция;
8. Тихоокеанская специализированная морская инспекция;
9. Чукотская специализированная морская инспекция.

<sup>230</sup> О специализированных морских инспекциях Министерства природных ресурсов Российской Федерации: приказ МПР от 26.09.2000 г. № 347 [Электронный ресурс]. URL : <http://base.consultant.ru>

На Тихоокеанскую спецморинспекцию МПР России возложены полномочия по координации деятельности Магаданской, Камчатской, Корякской, Хабаровской, Чукотской спецморинспекций МПР России в части формирования планов контрольных проверок и их осуществления в пределах морей Тихого океана (внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, континентальный шельф и исключительная экономическая зона, находящиеся под юрисдикцией Российской Федерации).

В целях сохранения уникального биологического разнообразия Дальнего Востока и усиления контроля в области охраны и использования редких и исчезающих видов фауны и флоры в 1994 г. в составе Государственного комитета по охране окружающей среды в Приморском крае была создана инспекция «Тигр». В 2000 г. в соответствии с приказом МПР России от 14.12.2000 г. № 549 она получает статус специализированной инспекции по охране редких и исчезающих видов животных и растений. В 2007 г. распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.02.2007 г. № 192-р ФБУ «Специнспекция «Тигр» была передана в ведение Федеральной службы по надзору в сфере природопользования<sup>231</sup>. В настоящее время «Специнспекция «Тигр» носит статус Федерального бюджетного учреждения «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений».

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 г. № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений», Федеральное государственное учреждение «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» было преобразовано в федеральное бюджетное учреждение «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений».

Целью деятельности ФБУ «Специнспекция «Тигр» является сохранение популяций амурского тигра и дальневосточного леопарда и других редких видов животных и растений, включая водные биологические ресурсы, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (далее – редкие виды животных и растений), а также среды их обитания.

До 2012 года инспекция являлась структурным подразделением Росприроднадзора и включала в своем составе четыре группы Хасанскую, Хабаровскую, Межрегиональную и группу СИТЕС. В настоящее время действует в пределах Приморского края и на юге Хабаровского края. К **основным задачам, решаемым специализированной инспекцией «Тигр»**, относятся:

- охрана редких и исчезающих видов животных и растений и среды их обитания;
- профилактика и борьба с правонарушениями в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

<sup>231</sup> Об отнесении государственного учреждения «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» к ведению Росприроднадзора: распоряжение Правительства РФ от 19.02.2007 г. № 192-р [Электронный ресурс]. URL : <http://base.garant.ru>

- выявление и пресечение незаконной торговли видами растений и животных и их дериватов, занесенных в Красную книгу РФ и приложения Конвенции СИТЕС;
- разрешение конфликтных ситуаций между тигром и человеком.

В настоящее время за сохранение редких видов, их мониторинг, а также минимизацию конфликтов с крупными хищниками Дальнего Востока отвечают региональные структуры Охотнадзора. В Приморском крае – Департамент по охране, контролю и регулированию объектов животного мира. В Хабаровском крае – Комитет охотничьего хозяйства.

В 2002 г. для борьбы за сохранение дальневосточного леопарда и амурского тигра в Хасанском районе Приморского края была создана **антибраконьерская группа «Леопард» Примкрайохотуправления**.

Во многих субъектах ДВФО активно действуют антибраконьерские группы Россельхознадзора. Например, в Приморском крае охрану охотничьих ресурсов осуществляют: *Западная, Лесная и Тернейская группы, а также группа «Красный волк»*. Группа «Красный волк» с целью выявления экологических нарушений приступила к патрулированию в заказнике «Борисовское плато» в 2002 г. С апреля 2006 г. группа вместе с общественными инспекторами и сотрудниками милиции приступила к патрулированию в Хасанском, Надеждинском, Уссурийском и Октябрьском районах Приморского края. Аналогичные антибраконьерские группы и отряды Россельхознадзора действуют на территории областей, краев и республик по всей России.

Осуществляя контроль над перемещением через таможенную границу РФ биоресурсов, в том числе объектов фауны и флоры, подпадающих под СИТЕС, и борьбу с контрабандой редких и исчезающих видов животных и растений таможенные органы Дальневосточного региона активно взаимодействуют с Росприроднадзором, Россельхознадзором и указанными инспекциями.

Порядок взаимодействия таможенных органов с иными правоохранительными и природоохранными органами и организациями осуществляется на основе ст. 23 «Взаимодействие таможенных органов с другими государственными органами» ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», а также в соответствии с требованиями федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных и иных актов ФТС России. Указанная статья гласит, что таможенные органы осуществляют свои функции самостоятельно и во взаимодействии с иными государственными органами<sup>232</sup>.

<sup>232</sup> О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ (ред. от 02.12.2013). Ст 23 // СЗ. 29.11.2010. № 48. Ст. 6252.

## 10.2. Роль и значение общественных российских организаций в охране природы

Значительное место в охране природы играет деятельность не только государственных природоохранных органов, но и российских общественных экологических организаций. В настоящее время, по данным МПР РФ, на территории России зарегистрированы и осуществляют деятельность около 2 000 различных общественных экологических организаций. По своей численности, структуре и целям они весьма разнообразны и представляют собой весь спектр неправительственных общественных объединений: дружины охраны природы; межрегиональные экологические союзы; экологические фонды; политизированные экологические организации; комитеты спасения, экологические организации локального уровня; общества охраны природы; экологические организации научного и коммерческого характера; общественные и научно-технические советы при природоохранных органах; культурно-творческие экологические организации<sup>233</sup>.

Крупнейшими и ведущими из них являются Всероссийское общество охраны природы (ВООП), Всемирный фонд дикой природы – WWF России, Благотворительный фонд «Центр охраны дикой природы», Международный фонд защиты животных (International Fund for Animal Welfare – IFAW), Международный союз охраны природы (МСОП), Союз общественных организаций Российский экологический конгресс (РЭК), Эколого-просветительный центр «Заповедники» и др.

**Всероссийское общество охраны природы (ВООП)** стало одной из самых первых общественных организаций, созданной в 1924 г. с целью охраны природы. *Основными задачами Всероссийского общества охраны природы являются:*

- организация и осуществление общественного контроля за правильным использованием богатств природы и состоянием охраны природных ресурсов;
- воспитание у населения чувства любви и бережного отношения к природе;
- вовлечение широких слоев населения в общественную работу по охране, рациональному использованию и воспроизводству богатств природы;
- пропаганда знаний о природе и умножении ее богатств и др.

Филиалы ВООП осуществляют свою деятельность по всей стране.

**Всемирный фонд дикой природы (WWF)** в России свою работу начал в 1988 г., а в 1994 г. открылось Российское представительство WWF. В 2004 г. Всемирный

фонд дикой природы стал Российской национальной организацией. За время своего существования в России WWF успешно осуществил более 150 полевых проектов в 40 регионах России. **Основными программами WWF России являются:**

- *лесная программа* – сохранение биологического разнообразия лесов России на основе перехода к устойчивому управлению лесами и их охраны;
- *морская программа* – устойчивое использование морских ресурсов и охрана морской фауны и флоры;
- *климатическая программа* – предотвращение изменений климата и адаптация к их последствиям.
- *работа на особо охраняемых при родных территориях* – создание в приоритетных экорегионах систем охраняемых природных территорий (заповедников, национальных парков, заказников и др.), гарантирующих долгосрочное сохранение биологического разнообразия;
- *охрана редких видов* – проекты по сохранению видов животных, стоящих на грани исчезновения: дальневосточного леопарда, амурского тигра, зубра, снежного барса, сибирского белого журавля стерха.

### Приоритетные направления деятельности WWF России:

- развитие и поддержание особо охраняемых природных территорий России (заповедников, национальных парков, заказников и др.);
- охрана редких видов животных и растений. Амурский тигр, дальневосточный леопард, снежный барс, зубр находятся под патронажем WWF;
- развитие общероссийского и регионального природоохранного законодательства;
- создание экономических механизмов для сохранения биологического разнообразия;
- поддержка природоохранного просвещения и образования.

WWF осуществляет проекты по сохранению редких видов животных, стоящих на грани исчезновения: дальневосточного леопарда, амурского тигра, зубра, снежного барса, сибирского белого журавля стерха. Фонд проводит работу по созданию в приоритетных экорегионах систем охраняемых природных территорий (заповедников, национальных парков, заказников и др.). Всемирный фонд дикой природы (WWF) работает на территориях, наиболее важных для сохранения разнообразия живой природы, – в так называемых экорегионах. На территории России Всемирный фонд дикой природы осуществляет работу в четырнадцати экорегионах, наиболее важными являются Дальний Восток, Алтай и Кавказ<sup>234</sup>.

<sup>233</sup> Общественное экологическое движение России: справочное пособие / Н.Г. Рыбальский и др. / под ред. А.К.Смирнова. М.: Экология, 1995. 254 с.

<sup>234</sup> WWF в России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wwf.ru/about/history>

**Благотворительный фонд «Центр охраны дикой природы»** был основан в ноябре 1992 г. группой представителей Движения дружин по охране природы. Его учредителем стал Социально-экологический союз – единственное международное экологическое объединение, возникшее на территории Советского Союза.

За период своего существования Центр не менял своих приоритетов, направленных на решение природоохранных задач. Важным направлением в деятельности Центра охраны дикой природы является проведение ежегодных массовых кампаний для общественной поддержки охраняемых территорий. С 1997 г. Центр разрабатывает стратегии управления и модельные менеджмент-планы для национальных парков и заповедников России, работает над созданием экосетей в Северной Евразии, развивает взаимодействие между специалистами в охране природного и культурного наследия, расширяет сотрудничество со средствами массовой информации и др.

**Международный фонд защиты животных (International Fund for Animal Welfare – IFAW)** – крупнейшая неправительственная организация в области защиты животных, имеющая представительства в 15 странах мира, работает во взаимодействии с государственными структурами, научными и общественными организациями. В России IFAW осуществляет и финансирует различные проекты, среди них:

- мобильная ветеринарная клиника в Москве (с 2000 г.);
- программа спасения и возвращения в природу медвежат-сирот в Тверской области (с 1995 г.);
- центр реабилитации хищных птиц в московском парке Лосиный остров;
- общероссийский просветительский проект для молодежи «Неделя в защиту животных», в которой участвуют ежегодно более 200 тысяч человек.

*Международный фонд защиты животных* активно сотрудничает с государственными природоохранными органами. В последние годы организацией были проведены кампании по защите серых китов у берегов Сахалина (с 1997 г.); изучению и охране китов-белух в Белом море (с 1994 г.) и белых медведей на острове Врангеля, сохранению в природе амурских тигров и дальневосточных леопардов, а также кампании за принятие федерального закона против жестокого обращения с животными, за запрет зимней охоты на бурого медведя, приводящей к гибели сотен медведиц и их новорожденных детенышей, и другие проекты.

Значительный вклад в сохранение биоразнообразия вносят различные отечественные природоохранные организации регионального и межрегионального уровня. Среди них республиканские, областные и краевые отделения Всероссийского общества охраны природы, Амурский филиал Всемирного фонда дикой природы в России, Межрегиональная благотворительная общественная организация «Сибирский экологический центр» (Сибэкоцентр), Чукотское общественно-экологическое объединение «Кайра-клуб», Общественный экологический центр «Даурия», Комитет защиты Амура, Общественный экологический центр Республики Саха и многие другие.

Деятельность общественных объединений как федерального, так и регионального уровней, осуществляется в соответствии с их уставами и возможностями и направлена в первую очередь на оказание содействия государственным органам в решении разнообразных природоохранных проблем, опирающихся на важнейший постулат Экологической доктрины Российской Федерации – сохранение природы и улучшение окружающей среды как приоритетные направления деятельности государства и общества.

В соответствии со ст. 68 ФЗ «Об охране окружающей среды» общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, в соответствии с их уставами, осуществляется общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль). Общественный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется в целях реализации права каждого гражданина России на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды<sup>235</sup>. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Российским законодательством предусмотрена возможность ведения общественными объединениями экологического просвещения населения<sup>236</sup>. Экологическое просвещение осуществляется посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов. Цель экологического просвещения – формирование экологической культуры в обществе, воспитание бережного отношения к природе, рациональное использование природных ресурсов.

С целью конструктивного взаимодействия с общественностью по вопросам охраны окружающей среды и коллективной выработки рекомендаций, обеспечивающих принятие решений по охране окружающей среды, в соответствии с постановлением правительства РФ от 2.08.2005 г. № 481 при Министерстве природных ресурсов Российской Федерации создан **Общественный совет**<sup>237</sup>, в состав которого входят авторитетные специалисты в области природопользования и охраны окружающей среды и представители общественных организаций и объединений: Российской ассоциации общественных объединений охотников и рыболовов, эколого-просветительского центра «Заповедники», Всероссийского общества охраны природы, Российского экологического Союза, Всемирного фонда дикой природы, российского представительства IFAW – Международного фонда защиты животных,

<sup>235</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ. Ст. 68 //СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>236</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ. Ст. 74 //СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>237</sup> О создании Общественного совета при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 22.11.2011 г. № 905 [Электронный ресурс]. URL : <http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=127898>

Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и других общественных организаций общей численностью не более 30 человек.

### **Задачи Общественного совета при Министерстве природных ресурсов и экологии РФ:**

- оптимизация взаимодействия Минприроды России и гражданского общества в установленной сфере деятельности Министерства;
- выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью Министерства;
- развитие взаимодействия Министерства, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении Министерства, и федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства, с общественными объединениями.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какая организация выполняет функции Административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации?
2. Каким образом осуществляется порядок взаимодействия таможенных органов с иными правоохранительными и природоохранными органами и организациями?
3. Перечислите основные задачи Всероссийского общества охраны природы.
4. Перечислите основные программы WWF России.
5. Каким образом в России осуществляется экологическое просвещение?
6. Какие российские общественные экологические организации осуществляют свою деятельность на Дальнем Востоке России?
7. Какова цель экологического просвещения населения России?
8. Какие задачи решает Общественный совет при Министерстве природных ресурсов и экологии РФ?

## **Указатель сокращений**

---

**Ведомости (СССР, РСФСР, РФ)** – Ведомости Верховного Совета, Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ).

**ВК РФ** – Водный кодекс Российской Федерации.

**ВВС РСФСР** – Ведомости Верховного Совета РСФСР.

**ВСНД РСФСР и ВС РСФСР** – Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.

**ВСНД РФ и ВС РФ** – Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.

**ВОЗ** – Всемирная организация по здравоохранению.

**ВФ РТА** – Владивостокский филиал Российской таможенной академии.

**ВЭД** – внешнеэкономическая деятельность.

**ГАПК** – Государственный архив Приморского края (г. Владивосток).

**ГАТТ (ГАТТ)** – Генеральное соглашение по тарифам и торговле.

**ГАХК** – Государственный архив Хабаровского края (г. Хабаровск).

**ГУБК ГТК** – Главное управление по борьбе с контрабандой Государственного таможенного комитета.

**ГК РФ** – Гражданский кодекс Российской Федерации.

**ГТК России** – Государственный таможенный комитет РФ.

**Госгортехнадзор России** – Федеральный горный и промышленный надзор России.

**Госкомрыболовство РФ** – Государственный комитет РФ по рыболовству.

**Госкомэкологии России** – Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (до мая 2000 г.).

**ДВР** – Дальневосточная республика.

**ДВОТ** – Дальневосточная оперативная таможня.

**ДВК** – Дальневосточный край.

**ДФФО** – Дальневосточный федеральный округ.

**ЗК РФ** – Земельный кодекс Российской Федерации.

**КБР** – Конвенция о биологическом разнообразии.

**КоАП РФ** – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

**ЛК РФ** – Лесной кодекс Российской Федерации.

**МАБ** – Межправительственная программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера».

**МАГАТЭ** – Международное агентство по атомной энергии.

**МВТ СССР** – Министерство внешней торговли СССР.

**МВЭС РФ** – Министерство внешних экономических связей Российской Федерации.

**МСОП (IUCN)** – Международный союз охраны природы.

**МЭРиТ РФ** – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

**МПР России** – Министерство природных ресурсов России.

**МПР России** – Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

**МЧС России** – Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

**МВД России** – Министерство внутренних дел РФ.

**Минздрав России** – Министерство здравоохранения РФ.

**Минобороны России** – Министерство обороны РФ.

**МСХ России** – Министерство сельского хозяйства России.

**Минсельхозпрод России** – Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ.

**ООН** – Организация Объединённых Наций.

**РАН** – Российская академия наук.

**РГИА ДВ** – Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (г. Владивосток).

**РКП (б)** – Российская коммунистическая партия (большевиков).

**РКИ** – Рабоче-крестьянская инспекция (Рабкрин, РКИ) – система органов власти, занимавшаяся вопросами государственного контроля (в 1920–1934 гг.).

**РТА** – Российская таможенная академия.

**РТУ по БТП ГТК РФ** – Региональное таможенное управление по борьбе с таможенными правонарушениями Государственного таможенного комитета Российской Федерации.

**РЭА** – Российская экологическая академия.

**Росгидромет** – Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

**Роскомрыболовство** – Государственный комитет РФ по рыболовству.

**Росгидромет России** – Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

**Рослесхоз** – Федеральная служба лесного хозяйства России (до мая 2000 г.).

**САПП РФ** – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.

**СЗ РФ** – Собрание законодательства Российской Федерации.

**СП (СССР, РСФСР, РФ)** – Собрание постановлений и распоряжений правительства СССР, РСФСР, РФ.

**СУ РСФСР** – Собрание узаконений РСФСР.

**СУ ДВР** – Собрание узаконений Дальневосточной республики.

**СИТЕС** – (Convention on International Trade in Endangered Species of Rare Wild Fauna and Flora) Конвенция о международной торговле видами диких животных и дикорастущих растений, находящихся на грани исчезновения.

**СНК СССР** – Совет Народных Комиссаров.

**СТО СССР** – Совет труда и обороны СССР.

**ТК РФ** – Таможенный кодекс РФ.

**ТОРУ ФПС** – Тихоокеанское региональное управление Федеральной пограничной службы.

**УК РФ** – Уголовный кодекс Российской Федерации.

**УК СССР** – Уголовный кодекс СССР.

**УПК РФ** – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.



**УВД ПК** – Управление внутренних дел по Приморскому краю.

**УФСБ по ПК** – Управление Федеральной службы безопасности по Приморскому краю.

**УФСБ по ТОРУ** – Управление Федеральной службы безопасности по Тихоокеанскому региональному управлению погранвойск.

**ФАО** – Международная организации по сельскому хозяйству и продовольствию при ООН.

**ФЗ** – Федеральный закон.

**ФСБ РФ** – Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

**ФПС РФ** – Федеральная пограничная служба Российской Федерации.

**ФТС РФ** – Федеральная таможенная служба Российской Федерации.

**ЦК КПСС** – Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза.

**ЮНЕП** – Специализированное учреждение ООН «Программа ООН по охране окружающей среды».

**ЮНЕСКО** – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

**WWF** – Всемирный Фонд дикой природы.

**TRAFFIK** – Совместная программа Всемирного Фонда дикой природы (WWF) и Международного союза охраны природы (IUCN).

## **Основные международные правовые акты, действующие в области сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов<sup>238</sup>**

### **I. Основные биологические конвенции и соглашения, стороной которых является Россия**

1. Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.), подписана Россией 13 июня 1992 г., ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ.
2. Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.).
3. Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.), ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-XI.
4. Международная конвенция по регулированию китобойного промысла (Вашингтон, 2 декабря 1946 г.).
5. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.).
6. Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (Вашингтон, 3 марта 1973 г.).
7. Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Японии об охране перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, и среды их обитания (Москва, 10 октября 1973 г.).
8. Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки об охране перелетных птиц и среды их обитания (Конвенция от 19 ноября 1976 г. № 2690).
9. Конвенция между Правительством СССР и Правительством Республики Индии об охране перелетных птиц (Москва, 8 октября 1984 г.).
10. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.).
11. Стратегия защиты окружающей среды Арктики. Международный договор от 14 июня 1991 г.

<sup>238</sup> *Примечание: Перечень приводится по приказу МПР РФ от 6.04.2004 г. № 323 «Об утверждении Стратегии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных. Растений и грибов».*

12. Пан-Европейская стратегия сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, принятая на Европейском совещании Министров охраны окружающей среды Европы (София, 1995 г.).
13. Программа по охране фауны и флоры Арктики (CAFF), 1994 г.
14. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и об охране перелетных птиц: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 1994 г. № 613.
15. Соглашение о сохранении белых медведей (Осло, 15 ноября 1973 г.).
16. Соглашение об охране и использовании мигрирующих видов птиц и млекопитающих и мест их обитания: постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 г. № 1049.
17. Соглашение о книге редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений – Красной книге государств-участников СНГ.
18. Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об охране тигра (Пекин, 10 ноября 1997 г.).
19. Меморандум о взаимопонимании в области принимаемых мер по охране степей, 2001 г.

## **II. Биологические конвенции и соглашения, в отношении которых рассматривается вопрос о присоединении к ним России**

1. Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии.
2. Соглашение о международных стандартах на гуманный отлов диких животных между Россией, США, Канадой и Европейским сообществом.
3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании чукотско-аляскинской популяции белого медведя.

## **III. Биологические конвенции и соглашения, в отношении которых Россия пока выступает в качестве наблюдателя**

1. Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция), 1983 г.
2. Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Бернская конвенция), 1 января 1982 г.

## **Библиографический список**

### *Нормативно-правовой*

1. Конституция РФ. – М.: Юрид. лит., 2003. – 120 с.
2. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. // ЮНЕСКО, Акты генеральной конференции, 17-я сессия, Резолюция. – С. 146–158.
3. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция): [принята в г. Рамсар 2.02.1971 г.] // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXIII. – М., 1979. – С. 462–466.
4. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. 3 марта 1973 г., Вашингтон // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXII. – М., 1978. – С. 549–562.
5. Конвенция о сохранении биоразнообразия: Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию: [принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992 г.] // Действующее международное право. – Т. 3. – М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997. – С. 687–692.
6. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия: [принята в Париже 16.11.1972 г. на 17-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО] // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. – М.: Логос, 1993. – С. 290–302.
7. Конвенция между Правительством СССР и Правительством Японии об охране перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, и среды их обитания. Москва, 10.10.1973 г. // Сборник международных договоров СССР. – Вып. XLIV. – М., 1990. – С. 425–432.
8. Международная конвенция по регулированию китобойного промысла // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1949. – № 16.
9. Стокгольмская Декларация: [принята в г. Стокгольме 16.06.1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды] // Действующее международное право. – Т. 3. – М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997. – С. 682–687.
10. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о некоторых вопросах сотрудничества в области промысла морских живых ресурсов. Москва, 21.02.1998 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mid.ru/ns-rasia.nsf>

11. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея об охране перелетных птиц. Москва, 02.06.1994 [Электронный ресурс]. URL: <http://lawmix.ru/abro.php?id=8269>.
12. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды. Пекин, 27.05.1994 г. // Бюллетень международных договоров. – 1996. – № 4. – С. 19–22.
13. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды. Улан-Батор, 15.02.1994 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. – № 9. – С. 49–52.
14. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики «О сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых ресурсов в пограничных реках Амур и Усури». Пекин, 27.05.1994 г. // Бюллетень международных договоров. – 1996. – № 7. – С. 42–47.
15. Соглашение о сохранении белых медведей между Правительствами Дании, Канады, Норвегии, Союза Советских Социалистических Республик и Соединенных Штатов Америки. Осло, 15.11.1973 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXII. – М., 1978. – С. 563–565.
16. Таможенный кодекс Таможенного союза. Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года №17 (в ред. Протокола от 16.04. 2010 г.) // СЗ РФ. – 13.12.2010. – № 50. – Ст. 6615.
17. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 1997. – № 51. – Ст. 5712.
18. Водный кодекс РФ: федеральный закон РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2014 г. ) // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.
19. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая и третья. – М.: Омега-Л, 2006 – 442 с.
20. Земельный кодекс РФ: федеральный закон РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 01.01.2014 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
21. Лесной кодекс РФ от 4.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г. ) //СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
22. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.
23. Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
24. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федеральный закон РФ от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ (в ред. от 03.01.2014 г.) // СЗ РФ. – 29.11.2010. – № 48. – Ст. 6252.
25. Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ. – 20.03.1995. – № 12. – Ст. 1024.
26. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. – 27.02.1995. – № 9 – Ст. 713.
27. Об охране окружающей среды: федеральный закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) Ст. 1 // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
28. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013 г.) // СЗ РФ. – 14.08.1995. – № 33. – Ст. 3349.
29. О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 01.04.1993 г. № 4730-1 (ред. от 07.06.2013 г.) // Рос. газета. – 31.12.2008.
30. О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 21.12.2013) // СЗ РФ. – 10.04.1995. – № 15. – Ст. 1269.
31. О землеустройстве: федеральный закон от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ (ред. от 18.07.2011 г.) // СЗ РФ. – 25.06.2001. – № 26. – Ст. 2582.
32. О животном мире: федеральный закон РФ от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.
33. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон РФ от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. – 27.07.2009. – № 30. – Ст. 3735.
34. Об охране атмосферного воздуха: федеральный закон РФ от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2222.
35. Об экологической экспертизе: федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.
36. О недрах: закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 28.12.2013 г.) //СЗ РФ. – 06.03.1995. – № 10. – Ст. 823.
37. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 25.11.2013) // СЗ РФ. – 20.11.1995. – № 47. – Ст. 4472.

38. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. – 27.12.2004. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5270.
39. Об исключительной экономической зоне Российской Федерации: федеральный закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ (ред. от 21.11.2011 г.) // Рос. газета. – 10.08.2001. – № 153–154. – Ст. 15.
40. О континентальном шельфе Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ (ред. от 30.09.2013 г.) // СЗ РФ. – 04.12.95. – № 49. – Ст. 4694.
41. О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ (ред. от 07.06.2013 г.) // СЗ РФ. – 3.08.1998. – № 31. – Ст. 3833.
42. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537 // СЗ РФ. – 18.05.2009. – № 20. – Ст. 2444.
43. О Федеральной Целевой Программе «Мировой океан»: указ Президента Российской Федерации от 17.01.1997 г. № 11 [Электронный ресурс]. URL: <http://infopravo.by.ru/fed1997/cho7/akt23599.shtm>
44. Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 11.08.2003 г. № 960 (ред. от 23.12.2013) // СЗ РФ. – 18.08.2003. – № 33. – Ст. 3254.
45. Экологическая доктрина Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 г. №1225-р [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ruslescert.ru/Vox/doctrin.htm>
46. О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, от 2.02.1971 г.: постановление Правительства РФ от 13.09.1994 г. № 1050 // СЗ РФ. – 1994. – № 20. – Ст. 2394.
47. О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской стороны, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения от 3 марта 1973 г.: постановление Правительства РФ от 13.09.1994 г. № 1051 // СЗ РФ. – 1994. – № 21. – Ст. 2396.
48. О присоединении Российской Федерации к Соглашению о Книге редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений – Красной книге государств-участников СНГ: постановление Правительства РФ от 13.08.1996 г. № 952 // СЗ РФ. – 1996. – № 35. – Ст. 4178.
49. О сохранении амурского тигра и других редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений на территориях Приморского

и Хабаровского краёв: постановление Правительства РФ от 07.08.1995 г. № 795 // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3393.

50. Об участии Российской Федерации в Международной конвенции по регулированию китобойного промысла: постановление Правительства РФ от 11.12.1992 г. № 967 [Электронный ресурс]. URL: <http://infopravo.by.ru/fed1992/spiso3.shtm>.
51. Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 06.01.1997 г. № 13 (ред. от 05.06.2013 г.) // СЗ РФ. – 20.01.1997. – № 3. – Ст. 385.
52. О Федеральном агентстве по рыболовству: постановление Правительства РФ от 11.06.2008 г. № 444 (ред. от 02.11.2013 г.) // СЗ РФ. – 23.06.2008. – № 25. – Ст. 2979.
53. О добыче (вылове) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 24.12.2008 г. № 1017 // СЗ РФ. – 12.01.2009. – № 2. – Ст.223.
54. О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29.05.2008 г. № 404 (ред. от 27.12.2013 г.) // СЗ РФ. – 02.06.2008. – № 22. – Ст. 2581.
55. Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.2004 г. № 315 // Рос. газета. – 2004. – 6 июля. – № 3519.
56. Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 13.09.2012 г. № 923 // СЗ РФ. – 17.09.2012. – № 38. – Ст. 5133.
57. Экологическая доктрина Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 г. № 1225-р [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ruslescert.ru/Vox/doctrin.htm>
58. Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»: распоряжение Правительства РФ от 26.03.2013 г. № 436-р // СЗ РФ. – 01.04.2013. – № 13. – Ст. 1601.
59. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 2552-р // СЗ РФ. – 07.01.2013. – № 1. – Ст. 71.
60. Об утверждении Положения о взаимодействии и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны водных биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с продукцией рыбного промысла: приказ ФПС РФ № 319, МВД РФ № 827, МИД РФ № 30613/гс, МЧС РФ № БГ-3-11/325, МПР РФ № 172, Минфина РФ № 97н, Минэкономики

РФ № 1, Госкомрыболовства РФ № 223, ГТК РФ № 785, ФСБ РФ № 465, ФСНП РФ № 278, ЦБ РФ № ОД-212 от 14.11.2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kodeks.ru>

61. Об утверждении Стратегии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: приказ МПР РФ от 06.04.2004 г. № 323 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>
62. Об утверждении Правил охоты: приказ Минприроды России от 16.11.2010 г. № 512 (ред. от 08.11.2012) // Рос. газета. – № 39. – 24.02.2011.
63. Об утверждении Стратегии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных. Растений и грибов: приказ МПР РФ от 6.04.2004 г. № 323 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.
64. Об утверждении формы разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации: приказ МПР РФ от 03.09.2003 г. № 798 (ред. от 21.08.2006 г.) // Рос. газета. – № 202. – 08.10.2003.
65. Стратегия сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации: распоряжение Минприроды России от 19.11.2013 г. № 29-р [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131888>
66. Стратегия сохранения амурского тигра в Российской Федерации. – М.: Минприрода, «Линия-Принт», 2010. – 49 с. – С.3–4.
67. О специализированных морских инспекциях Министерства природных ресурсов Российской Федерации: приказ МПР РФ от 25.08.2000 г. № 302 (ред. от 21.09.2000 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru>
68. Об утверждении Перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 5.12.2011 г. № 513 г. // Рос. газета. – № 18. – 30.01.2012.
69. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов: приказ ФСБ России от 25.12.2012 г. № 675 // Рос. газета. – № 145. – 05.07.2013.

#### Основной

1. Бринчук, М.М. Экологическое право: учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. – 354 с.
2. Ерофеев, Б.В. Экологическое право России: учебник для юрид. вузов. – М.: Эксмо, 2011. – 528 с.

3. Дронова, Н.А. Материалы по выполнению Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения в Российской Федерации / Н.А. Дронова. – М.: Административный орган СИТЕС, 2005. – 176 с.
4. Лесной комплекс Дальнего Востока России: аналитический обзор / под ред. А. С. Шейнгауза. – Владивосток: Хабаровск: ДВО РАН, 2005. – 160 с.
5. Ларин, В. Охрана природы России: от Горбачева до Путина/ В. Ларин и др. – М.: КМК, 2003. – 416 с.
6. Ляпустин, С.Н. Контрабанда объектов фауны и флоры и борьба с ней на Дальнем Востоке России (конец XIX – начало XXI в.): монография. – Владивосток: РИО ВФ РТА, 2008. – 252 с.
7. Соколов, В.Е. Международная деятельность в деле охраны млекопитающих // Избранные труды: в 2 т. – Т.2 Поведение, экология, охрана млекопитающих. – М.: Наука, 2003 – 366 с.
8. Флинт, Ю.В. Стратегия сохранения редких видов в России: теория и практика. – М.: Московский зоопарк, 2004. – 376 с.
9. Экологическое право: курс лекций и практикум/ Ю.Е. Винокуров, С.Л. Байдаков, Г.П. Серов, С.А. Фомин. – М.: Изд-во «Экзамен», 2007. – 543 с.

#### Дополнительный

1. Бойко, А.И. Контрабанда. История, социально-экономическое содержание и ответственность/ А.И. Бойко, Л.Ю. Родина. – СПб., 2002. – С. 99–100.
2. Голиченков, А.К. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы/ А.К. Голиченков, Т.Е. Новицкая, С.В. Чиркин // Вестник Московского университета. – Сер. 11. Право. – 1991. – № 1. – С. 50–57.
3. Краев, Н.В., Краева, В.Н. К истории государственного управления в сфере охоты (1900–1940 гг.). Климат, экология, сельское хозяйство Евразии. Секция «Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: материалы междунаучно-практич. конференции 28–31 мая 2009 г. – Иркутск: ИрГСХА, 2009. – С. 325–333.
4. Красная книга Российской Федерации (Животные). – М.: Астрель, 2001. – 860 с.
5. Красная книга Приморского края. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных: офиц. издание. – Владивосток: Апельсин, 2005. – 448 с.
6. Красная книга Республики Саха (Якутия). – Т. 1: Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и грибов. – Якутск: НИПК «Сахаполиграфиздат», 2000. – 255 с.

7. Красная книга Еврейской автономной области. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных. – Хабаровск: РИОТИП, 2004. – 142 с.
8. Редкие исчезающие животные, насекомые и растения Амурской области. – Благовещенск, 2005. – 251 с.
9. Сохранение биологического разнообразия России. Первый национальный доклад Российской Федерации. Выполнение Россией обязательств по Конвенции о биологическом разнообразии / под ред. А.М. Амирханова. – М.: ГК РФ по охране окружающей среды – Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия», 1997. – 202 с.
10. Сонин, В.В. Становление и развитие природоохранного законодательства на Дальнем Востоке / В.В. Сонин, Т.С. Исаева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 3. – С.177–187.
11. Сонин, В. В. Правовая охрана живых ресурсов морских районов, прилегающих к Камчатско-Охотскому побережью СССР, в первые годы советской власти / В.В. Сонин // Мировой океан: тез. докл. IV Всесоюз. конф. «Социально-экономические и правовые проблемы изучения и освоения океана», Владивосток, 26–28 окт. 1983 г. – Владивосток, 1983. – С. 56–58.

### *Электронный*

1. Абанина Е.Н., Зенюкова О.В., Сухова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2001 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». – 2-е изд. перераб. и доп. [Электронный ресурс]. URL: ИПБ «Консультант Плюс».
2. Анализ и классификация биоресурсов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sevin.ru/bioresrus/classification.html>
3. Биологические ресурсы Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sevin.ru/bioresurs/classification.html>
4. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды РФ в 1995 году» [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.consultant.ru/doc300428.html>
5. Желваков Э.Н. Уголовно-правовая охрана окружающей среды в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravoteka.ru/lib/ekologicheskoe-pravo>
6. Сухомиров Г.Н. Недревесные растительные ресурсы Дальнего Востока [Электронный ресурс]. URL: <http://www.viems.ru/asnti/ntb502/les4.html>;
7. Тишков А.А. Теория и практика сохранения биоразнообразия (к методологии охраны живой природы в России) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.biodat.ru/doc/lib/tishkov2.htm>

*Учебное издание*

**Ляпустин** Сергей Николаевич

**Сонин** Виктор Владимирович

**Барей** Наталья Сергеевна

## **Правовые основы охраны природы**

Учебное пособие

Редактор, корректор – Л. Стрикаускас  
Дизайн обложки, верстка – Э. Киселева  
Технический редактор – В. Филатова  
Фото на обложке: © Эдуард Кислинский / фотобанк Лори

*Издание распространяется бесплатно*

Подписано в печать 30.06.2014 г. Бумага офсетная. Формат 70x100/16.  
Гарнитура NewtonС. Печать офсетная. Усл. печ. л. 17,55. Уч.-изд. л. 12,64.  
Тираж 300 экз. Заказ № 125

Изготовлено: ООО «Апельсин»  
690091, г. Владивосток, ул. Уборевича, 21, к. 312,  
тел./факс: (423) 226-77-19, эл. почта: mail@orangeme.ru