

# ОХРАНА РАСТИТЕЛЬНОГО И ЖИВОТНОГО МИРА

Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии.  
2016 – Т. 25, № 2. – С. 89-136.

УДК 34+581.5

## РОССИЙСКОЕ ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ

© 2016 А.А. Иванов

Поволжский государственный университет сервиса, г. Тольятти (Россия)

Поступила 01.04.2016

Анализируется экологическое природоохранное законодательство Российской Федерации и опыт международного природоохранного законодательства с позиции сохранения биологического разнообразия. Излагаются правовые аспекты ведения и совершенствования Красных книг Российской Федерации. Обсуждаются возможности создания Красных книг федерального округа. Излагается опыт Института экологии Волжского бассейна РАН по созданию Красной книги Волжского бассейна.

*Ключевые слова:* природоохранное законодательство, охрана растительного мира, Красная книга.

**Ivanov A.A. Russian environmental legislation and Biodiversity Challenge** - We analyze the ecological environmental legislation of the Russian Federation and international experience with environmental legislation in zitsii conservation of biological diversity. It outlines the legal aspects of maintenance and improvement of the Red Book of the Russian Federation. Obseda, are the possibility of creating the Federal District Red Books. The experience of the Institute of Ecology of Volga Basin of Russian Academy of Sciences to create the Red SOI-gi of the Volga basin.

*Key words:* environmental law, the protection of flora, red book.

Довольно часто в произведениях европейских философов встречается термин «закон природы». В этот термин включается понятие «естественного» права, которое не зависит от воли и сознания людей и в этом отношении противоположно искусственному, формальному праву, исходящему от соответствующего государства.

Закон природы, есть то, «что повелевает или запрещает нам делать что-то», то есть это норма человеческого поведения, которая должна быть естественно-необходимой нормой. Например, английский философ Дж. Локк вообще отказывался видеть человека, пришедшего в этот мир без норм. «Для того чтобы кто-то смог претендовать на безграничную свободу, необходимо полностью истребить природу» писал данный философ. Термин «закон природы» у философов этого времени непосредственно имеет нормативный, общеобязательный характер (Царьков, 1996).

В эпоху цивилизации общество в значительной степени оторвалось от жесткого «слепого», безвариантного диктата природы и, опираясь на собственную основу, на культуру, как на область возрастающего и объективируемого творчества, само дерзко «двинулось вперед», наращивая темп развития, по сложным, неизведанным, непредсказуемым путям прогресса. Реальность оказалась такова, что новые общественные силы, которые сложились в условиях цивилизации, - не только и не столько факторы и силы разрушения прошлого общественного строя, сколько факторы разрушения природы – той необходимой среды, в какой с рождения находится человек.

В этом смысле представляет значительный интерес рассмотрение естественных законов природы и законов общества для того, чтобы попытаться увидеть соотношения между ними, проследить точки их столкновения и сотрудничества.

Суть феномена права как явления, выражающего требования цивилизации, не исчерпывается только тем, что оно, право, нормативно объективирует и реализует эти требования. Право есть также явление культуры как сферы творчества (Алексеев, 1995), право – это явление, естественным образом появляющееся в человеческом обществе.

По данным доклада Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека за 2012 год, более половины населения страны сегодня живет в условиях превышения предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ, то есть в неблагоприятных экологических условиях (Доклад..., 2012). Это, безусловно, очень тревожный факт, поскольку он самым непосредственным образом может отразиться на демографии, на здоровье как живущих, так и будущих поколений. В настоящее время вопрос о поддержании благоприятной окружающей среды и охраны природы близко связан с вопросом национальной безопасности и, шире, с вопросом сохранения человеческой цивилизации в целом.

Данная проблема осложняется тем, что экологические проблемы имеют большую инерцию своего развития, могут привести, подчас, к непредставимым в настоящее время последствиям. На стадии своего зарождения их опасность не осознается обществом, а на этапе, когда степень общественной опасности происходящих в природе изменений становится понятной каждому человеку, исправить что-либо бывает уже очень сложно. Это вызывает необходимость прогнозирования обстановки в экологической сфере, которое должно носить не тактический, но стратегический характер. Стратегическое планирование в области экологии является неотъемлемым элементом в современном развитии многих зарубежных государств, но затруднено в России в связи с большими размерами ее территории и многоплановостью экономики.

Именно проблемам в экономике в настоящее время наше государство уделяет повышенное внимание, однако принципиальное внимание следует уделять не только тому, как нужно развивать промышленные производства, но также и закладывать в основу данной деятельности рискологический подход, отражающий вероятность возникновения и методы предотвращения катастрофических воздействий на окружающую среду. В конечном счете, экономические и экологические проблемы тесно взаимосвязаны и в их практическом проявлении могут перетекать одна в другую.

С сожалением приходится отметить, что на сегодняшний момент основные механизмы экологических взаимоотношений в стратегии развития России не про-

писаны, нет четко прописанной структуры как и в какой последовательности нужно проводить те или иные оценки на предпроектном и проектных уровнях (Гогоберидзе и др.).

Безусловно, что главным ориентиром нашей деятельности в отношении использования ресурсов окружающей природной среды должна являться рациональность, под которой можно понимать «некий целевой ориентир природопользования» (Бородин, Майбуров, 2008). Но само понятие подобной рациональности на современном этапе должно претерпеть изменения, связанные с формированием нового, экологического правосознания.

Рассмотрение состояние природоохранного законодательства России в настоящий момент будет неполным, если мы не обратимся к предшествующему нормативному материалу. Применение метода исторического анализа дает возможность глубже исследовать проблему, выявить истинную сущность природоохранных отношений, определить пути дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере.

На протяжении нескольких последних десятилетий развития общества понятие «экология» последовательно наполнялось новым смыслом и содержанием, что привело к «экологизации» современной науки, в том числе и гуманитарной. Активно в этот процесс включилась историческая наука. Результатом сотрудничества истории и науки об охране природы стало основание научных обществ истории окружающей среды (таких как Американское общество истории окружающей среды – American Society for Environmental History, 1977; Европейское общество истории окружающей среды – European for Environmental History, 1999 и других).

В отечественной истории эколого-историческая тематика как самостоятельное междисциплинарное научное направление выделяется в конце 1980–1990-е гг. (Гололобов, 2009).

Ранее положения нормативно-правовых актов, которые условно можно было отнести к связанным с охраной природных объектов, рассматривали данные объекты, прежде всего, как имущество, собственность конкретного субъекта. Потребовался длительный период развития и накопленный опыт негативных изменений биоценозов, чтобы в сознании человечества укрепилось представление об объектах природы как об общечеловеческой ценности, с моментом подобного осознания, на наш взгляд, можно связать и появление собственно «экологического» законодательства, которое, на наш взгляд, насчитывает немногим более ста лет своего развития.

Как считает А.Ю. Хворостов (2012), экологическое право сформировалось как самостоятельная отрасль национального законодательства лишь при формировании экологической функции государства, понимаемой как его деятельность, направленная на охрану, воспроизводство и оздоровление окружающей природной среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности, охрану и защиту экологических прав человека. Формами реализации экологической функции государства являются правотворческая, правоисполнительная, правоохранительная. Важную роль в правотворческой (правоустановительной) форме реализации экологической функции государства играет кодификация (Ковалев, 2012).

Как считает В.С. Миронов (2007), в настоящее время экологическая функция наполняется новым содержанием, в нее включаются охрана природы, рациональ-

ное использование природных ресурсов, экологическая безопасность, защита экологических прав граждан.

Момент появления у государства экологической функции является достаточно спорным, данный вопрос тесно связан с развитием в обществе экологического сознания. В те моменты человеческой истории, когда такое сознание отсутствовало, вряд ли правомерно говорить и о наличии специального экологического законодательства.

И если сегодня мы говорим, например, что еще Русская правда, созданная в 1072 г. предусматривала ответственность за уничтожение диких пчел или, что даже Законы Хаммурапи (XVIII до н.э.) закрепляли ответственность за неправильное использование земли, мы должны всегда ссылаться на то, что объекты природы в данный период рассматривались как чья-то собственность, хотя, может быть, и весьма специфическая. В связи с этим, указанные положения можно отнести к нормам по охране собственности, в крайнем случае, к нормам, регулирующим природопользование, но никак не природоохрану.

Принятие специальных законодательных актов, регулирующих отношения к уязвимым видам в истории Российского государства, очевидно, начинается с Петра I, который в 1714 г., учитывая снижение численности, запретил охоту на лося в Санкт-Петербургской губернии. Одним из первых законодательных актов России, направленных на функциональное деление лесов, был Указ Петра I от 30 марта 1701 г. В соответствии с ним запретили вырубку лесных насаждений в 30-километровой зоне по берегам многих сплавных и судоходных рек России.

Петр I объявлял некоторые леса заповедными, невзирая на их принадлежность (казенные, помещичьи, монастырские). За порубку заповедных лесов виновные подвергались штрафу в 10 р., а за «многую заповедных лесов посечку» – смертной казни.

Екатерининское законодательство не уделяло обязательствам из причинения вреда окружающей природной среде значительного внимания, поскольку данный вопрос уже в значительной своей части был урегулирован предшествующим правом. Оговаривались лишь случаи, ранее не освещенные в законе. Так, при проведении генерального размежевания земель возникал вопрос о компенсации собственнику за незаконное владение его землей. Пункт 12 гл. 4 «Инструкции Межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам» устанавливал, что при незаконном завладении землей пострадавшему выплачивалась денежная компенсация за каждый год незаконного владения пашней, санными и лесными угодьями (Чистяков, 2001).

В целом же, несмотря на существование вышеуказанных указов и постановлений, достаточно распространенной в юридической литературе точкой зрения является та, что в качестве объекта правовой охраны окружающая природная среда выступает в России только с XIX века (Виноградова, 2001).

Нам представляется, что данный вывод, несмотря на свою распространенность, носит не бесспорный характер. И до XIX века отдельные виды преступлений в сфере охраны именно природы, а не имущества конкретного субъекта были представлены в действовавшем тогда законодательстве, хотя количественная составляющая данных норм и была значительно меньшей, чем в последующий период. Данные, первичные нормы эколого-правового характера и легли в основу, стали базой для развития и совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере. Кроме того, о неоднозначности представленного вывода свидетельствует и от-

сутствие единой концептуальной и терминологической основы в суждениях некоторых авторов, что связано с тем, что экологическое законодательство не относится к числу наиболее изученных среди отраслей российского права.

И.В. Лавыгина (2009) обоснованно указывает, что анализ уголовного законодательства об экологических преступлениях целесообразно произвести через выделение определенных этапов его развития, поскольку именно такой способ рассмотрения истории формирования закона позволяет в полной мере выявить условия и тенденции его становления.

Первым этапом формирования уголовного законодательства в сфере охраны природы в соответствии с воззрениями данного автора является период с начала становления государственности на Руси и до середины XIX века. В этот достаточно длительный период времени происходит зарождение права как такового, используя современные способы толкования права, можно выделить нормы уголовно-правового характера, направленные, в той или иной мере, на охрану природы (например, луговых трав и посевов).

Несомненно, на данном этапе объекты природы охранялись, в основном, в рамках защиты частной собственности. В частности, в Соборном Уложении 1649 г. предусматривалась ответственность за уничтожение или повреждение леса пожаром, за порубку леса в помещичьих и вотчинных угодьях (гл. 10 Уложения).

Охрана природы здесь как самостоятельная задача еще не сформировалась, защита природной среды была второстепенна, она опосредованно вытекала из реализации главной задачи – защиты собственности. Таким образом, можно смело заявлять о приоритете в данный период экономических интересов над экологическими. Необходимо отметить, что указанная тенденция сохранится в том или ином виде вплоть до последнего периода развития уголовного законодательства в сфере охраны природы. Даже в настоящее время некоторые отголоски указанного подхода не утратили своей актуальности.

Таким образом, значительная часть современных проблем охраны природы, тип взаимоотношения человека и природы заложены были именно в этот период истории юриспруденции.

Второй выделяемый И.В. Лавыгиной этап становления российского законодательства в сфере охраны природы включает в себя период с середины 19 века до 1917 г. Первый законодательный акт в рамках обозначенного периода, который значительно видоизменяет подход к решению вопроса о природопользовании – это Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных 1845 г. При его анализе прежде всего, обращает на себя внимание значительное количество норм, затрагивающих охрану природы. Кроме того, можно говорить о формировании тенденции учета особенностей природного объекта, взятого под охрану, в связи с чем наблюдается раздельное правовое регулирование охраны вод, земли, леса, воздуха и т.д. Систематизации норм экологической направленности еще не наблюдается.

Появляются положения, ограничивающие право собственника в связи с признанием объектов природы общественными (пока еще не общечеловеческими) ценностями. Например, согласно ст. 863 Уложения противозаконными признаются действия того, кто «построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику, мануфактуру или завод в городе, или хотя бы и вне города, но выше оного по течению реки или протока». Сюда также можно отнести положения, запрещающие выброс в воду ядовитых или сильнодействующих вредных веществ с намерением лишить кого-либо жизни и т.д.

Интерес представляет «Проект общих правил рыболовства и рыбоводства» 1884 г. – данный акт устанавливал заповедные зоны во всех водоемах, устьях рек, приустьевых пространствах морей. Примечательно, что эти воды вообще изымались из частного пользования и любые хозяйственные работы там запрещались.

Только во второй половине XIX в. организация надлежащей охраны, а также рационального использования защитных лесов в России переходит на новую ступень. Это связано, прежде всего, с принятием в 1888 г. нового Лесоохранительного закона, который четко определял понятие защитных лесов и режим их использования.

Таким образом, еще в дореволюционной России были созданы некоторые предпосылки для возникновения и закрепления в дальнейшем на уровне основного закона государства права граждан на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением (Васильева, 2013).

Первым полным и охватывающим почти все стороны охотничьего дела законом были Правила об охоте 1892 г. которые действовали вплоть до революции 1917 г. Действие Правил распространялось на все роды охоты и все губернии. Охота не ограничивалась поземельным цензом. Право охоты было обложено трехрублевым налогом в год, полиция выдавала охотничье свидетельство сроком на 1 год. Чином лесного ведомства и казенной лесной страже, лесничим, лесным и охотничьим сторожам частных владельцев и охотничьих обществ, а также охотничьей прислуге по заявлениям хозяев охотничьи свидетельства выдавались бесплатно.

Обязанность наблюдения за исполнением правил о производстве охоты была возложена на полицию, чинов лесного ведомства, лесную стражу, лесных, полевых и охотничьих сторожей и др.

За нарушение правил охоты отбирались убитая дичь и орудия лова, ружья. Лесной страже запрещалось держать гончих и борзых собак. Интересно отметить, что сбор за охотничьи свидетельства, равно как и штрафы, за нарушение правил (кроме штрафа за убой зубра) относились в специальные средства Министерства внутренних дел для образования капитала, направляемого на исполнение упомянутых правил.

По Правилам полностью закрывалась охота на зубра и самок лося, оленя, диких коз, а также телят этих пород в течение одного года. Запрещалась охота на копытных и птиц в период размножения. Рекомендовалось истреблять всех хищных зверей и птиц в течение всего года (что с современной точки зрения уже является неприемлемым). К хищным зверям были отнесены медведь, волк, лисица, шакал, барсук, песец, хорек, ласка, выдра, норка, горностай, куница, россомаха, рысь, дикая кошка. К хищным птицам – орел, беркут, сокол, кречет, все ястребы, сокола, ворон, ворона, галка, сойка, ореховка, сорокопуд, филин, совы. Правилами сделана была оговорка для Сибири, ибо там промысловая охота фактически ничем и никем не ограничивалась.

К числу активных мер сохранения и разведения зверей для охоты или получения иных продуктов можно отметить образование зверинцев в естественных условиях (История, Электронный ресурс).

Уголовное Уложение 1903 г. характеризуется тем, что содержит значительное количество норм, криминализирующих определенные деяния, причиняющие вред природной среде, что свидетельствует об усилении внимания законодателя к вопросам рационального природопользования. Так, предусмотрена ответственность

владельца местности за нарушение на ней правил охоты, рыбной ловли, лесопользования.

Таким образом, второй этап формирования отечественного законодательства в сфере охраны природной среды характеризуется большим количеством норм, затрагивающих охрану природы; формированием тенденции отдельного правового регулирования отдельных природных объектов; отсутствием систематизации указанных положений; зарождением нового подхода к природопользованию в части признания объектов природы общечеловеческими ценностями. Заканчивается этот этап, в связи с изменением политического курса страны, после Октябрьской революции 1917 г. изменением подхода к охране природы.

Третий этап развития уголовного законодательства в сфере охраны природной среды – это период с 1917 г. до 1960 г.

Первым государственным актом по охране природной среды в СССР стал Декрет «О земле» от 08.11.1917 г., принятый на Втором Съезде Советов, и заложивший основы природопользования. Несмотря на то, что земля рассматривалась здесь также как имущество конкретного субъекта, запрещалась ее порча. Вариант, когда природа охраняется опосредованно за счет реализации первостепенных задач (таких, как охрана собственности, общественных интересов и т.п.), в данном случае не являлся новым.

Для защиты лесов в 1917 г. был принят Декрет, объявивший преступными рубки леса без надлежащего разрешения. Уголовная ответственность за неправомерное использование животного мира была отражена в Декрете СНК «О сроках охоты и праве на охотничье оружие» и Декрете «Об охоте». В первом конституционном акте Советской власти – «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», принятой III Всероссийским съездом Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов 25 (12) 1918 г., заявлялось: «Все леса, недра, и воды общегосударственного значения... объявляются национальным достоянием» (Ивантер, Авдеев, 1977).

В 1920 г. Советом Труда и обороны было принято постановление «О борьбе с лесными пожарами», устанавливающее суд военного трибунала для лиц, вызвавших лесной пожар (Авакян, 2000).

Таким образом, природные ресурсы становились общенародной собственностью, их эксплуатация и охрана регулировались государством. Властями декларировался рациональный, научно обоснованный подход к использованию природных богатств. Принципы природопользования, закрепленные в советском законодательстве, легли в основу организационно-распорядительной, плановой, отчетной, контрольной и других разновидностей делопроизводственной документации региональных властей (Гололобов, 2009).

Вместе с тем, общественная опасность деяний в годы становления советского государства определялась значимостью для государства отношений правомочия на пользование природными ресурсами. Поэтому, встречаются точки зрения, что в целом уголовная природоохранительная политика того времени была слабее, она, по сути, явилась шагом назад по сравнению с дореволюционной (Жевлаков, 1991).

Как указывает Н.А. Лопашенко (2002), УК РСФСР 1922 г. является ярким примером, отражающим примитивность подхода к охране природы. Общественные отношения по охране природной среды в данном случае не признаются самостоятельным объектом уголовно-правовой охраны. Вместе с тем, данный ученый счи-

тает, что составы экологических преступлений все же закреплялись в данном уголовном кодексе в двух статьях – ст. 99 и 216 УК РСФСР 1922 г.

Четвертый этап развития отечественного уголовного законодательства в сфере охраны природной среды связан с принятием УК РСФСР 1960 г. и охватывает собой период с 1960 г. по 1996 г.

Необходимо отметить, что в УК РСФСР 1960 г. был значительно расширен круг норм об охране природы. Но, в связи с тем, что эти нормы не были систематизированы, а располагались в разных главах УК РСФСР, в юридической науке не был однозначно решен вопрос о том, какие нормы в данном случае следует отнести к нормам в сфере охраны природы. Большинство норм, предусматривающих ответственность за посягательство на природную среду, были сосредоточены в гл. 6 УК РСФСР 1960 г. «Хозяйственные преступления».

Важнейшую роль в юридических основах сохранения редких видов сыграл принятый в 1980 г. Закон СССР «Об охране и использовании животного мира», статья 26 этого закона предусматривала правовые гарантии видам, занесенным в Красную книгу СССР и Красные книги союзных республик.

В июне 1982 г. вышел аналогичный закон Российской Федерации, а в сентябре этого года – постановление Совета Министров РСФСР «Об учреждении Красной книги РСФСР», которым Главохота РСФСР уполномочена была обеспечить ее издание. Главохота РСФСР поручила своей Центральной научно-исследовательской лаборатории охотничьего хозяйства и заповедного дела осуществить все мероприятия по созданию Красной книги. С самого начала была принята ориентация на коллективную работу с привлечением ведущих учреждений и ученых Москвы, Ленинграда и других научных центров (Ильяшенко, Ильяшенко, 2000).

Что касается организационного обеспечения дела охраны природы, можно отметить, что до 1970-х годов в РСФСР проблема защиты природной среды рассматривалась не как экологическая, а как санитарная, то есть с точки зрения влияния на здоровье человека. Поворот в данном отношении и смещение приоритетов в государственной политике позднего СССР было связано с принятием ряда природоохранных законов, к числу которых можно отнести: 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.).

Принятие соответствующих нормативно-правовых актов было обусловлено наметившейся тенденцией негативного в природоохранном плане изменения многих природных объектов и биогеоценозов на территории СССР. Эксплуатационные организации часто старались экономить средства, которые могли быть затрачены на природоохранную деятельность, а если природоохранный контроль ослабевал, а, тем более, если он вообще отсутствовал, то это им нередко удавалось за счет отказа от соответствующих природоохранных мероприятий. В соответствии с ведомственными актами, сами природопользователи должны были создавать свои природоохранные подразделения с задачей контролировать как относящиеся к ним эксплуатационные организации выполняют требования природоохранного законодательства. Однако внутриведомственный контроль не решал поставленных задач – нарушители нередко требовали от своего руководства воздействовать на подчиненные ему же природоохранные службы, чтобы те не мешали отходить от правил по охране природы.



Функции органа по охране природы некоторое время выполнял Госстандарт СССР, поскольку принимаемые им правовые акты имеют вид стандартов и нормативов, природоохранные правила нередко тоже принимались в таком варианте. До некоторой степени это проявляется и в настоящее время, поскольку определенные массивы правил охраны природы, особенно если в них фигурируют числовые показатели, по традиции именуются нормативами.

Подчинение органов охраны природы, которое первоначально сложилось в советское время, оказалось не оптимальным, поскольку контрольные функции данных органов были фактически подчинены задаче обеспечения народного хозяйства дефицитным сырьем. Поэтому, в конце концов, в соответствии с накопленной негативной практикой их деятельности, органы охраны природы были выделены в особое ведомство, которое могло на равных оспаривать нерациональные действия добывающих отраслей и предприятий при планировании и эксплуатации переданных в их распоряжение природных богатств – и в 1991 г. было создано Министерство по охране окружающей природной среды Российской Федерации (Минприроды, затем Минэкологии).

Государственной Думой после 1991 года принимались многочисленные законы природоохранительного и природоресурсного характера, которые были направлены на обеспечение безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, а также хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций. К числу подобных нормативно-правовых актов можно отнести законы «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1991), «О недрах» (1992), «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» (1993), «Об особо охраняемых природных территориях» (1995), «О животном мире» (1995) и некоторые другие.

В 2000 г. в связи с реорганизацией Правительства РФ установленный ранее порядок оказался нарушен. Органы охраны природы были «влиты» в Министерство природных ресурсов, куда вошли также органы в сфере управления геологией, водным и лесным хозяйствами. Это резко понизило статус первых, а, следовательно, была понижена и эффективность их работы (Никитин, 2005; Забота, Электронный ресурс).

Пятый этап формирования отечественного уголовного законодательства об экологических преступлениях включает период с 1996 г. по настоящее время.

Начало указанному периоду было положено принятием Уголовного кодекса РФ, который впервые в своей структуре закрепил отдельную группу норм, связанных с охраной природы (была выделена глава 26 «Экологические преступления», в которую были объединены 17 статей, предусматривающие ответственность за преступления, нарушающие общественные отношения в сфере охраны окружающей природной среды и рационального природопользования).

Данный закон закрепил абсолютно новые нормы, предусматривающие ответственность за деяния, причиняющие существенный вред природной среде в целом (ст. 246, 247 УК РФ), отдельным ее компонентам (ст. 252, 254, 259, 262 УК РФ). Как считает И.В. Лавыгина (2009), в настоящее время (время, после принятия УК РФ 1996 года) можно говорить о более детальном регулировании природоохранной деятельности, чем когда либо ранее, созданы предпосылки для формирования единого природоохранного законодательства. Распад СССР и создание государства с рыночной экономикой и развивающейся федерализацией потребовали коренным

образом пересмотреть национальное законодательство и систему управления и контроля за использованием биологических ресурсов (Ильяшенко, Ильяшенко, 2000).

С провозглашением в декабре 1991 г. России суверенным государством начался процесс обновления всех отраслей права, в том числе и экологического. 19 декабря 1991 г. принят Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», статьей 86 которого была закреплена обязанность полного возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Было произведено закрепление права граждан на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением в Конституции РФ 1993 года, что, без сомнения, является прогрессивным и своевременным шагом.

Для экологического права очень важна норма статьи 42 Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Это право было впервые в нашей истории закреплено в Конституции РФ 1993 г., и оно обеспечивается путем реализации механизмов, закрепленных в ряде иных законодательных актов.

Право на благоприятную окружающую среду, согласно ст. 17 Конституции РФ, рассматривается в качестве естественного и неотъемлемого права человека, принадлежащего ему от рождения. Наряду с правом на благоприятную окружающую среду ст. 58 Конституции РФ закрепляет обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. В законодательстве об охране окружающей среды эта обязанность получает свое выражение путем возложения на всех субъектов отношений в сфере охраны окружающей среды конкретных обязанностей по обеспечению охраны природы (Крассов, 2004).

Закрепленная в ст. 58 Конституции РФ юридическая обязанность для каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, одновременно предстает и как нравственное требование общества, через Конституцию обращенное ко всем без исключения гражданам государства.

Обязанность сохранять природу относится не только к гражданину, но и к юридическим лицам и общинам. Термин «сохранять» предполагает активные действия, направленные на сбережение человеческой среды обитания. Причем эти действия представлены в качестве двух разноплановых правовых обязанностей. Обязанность сохранять природу имеет на первый взгляд только нравственный аспект и не снабжена нормативной санкцией, поскольку трудно принудить к сохранению природы каждого, кому это прямо не предписано. И, тем не менее, право здесь присутствует. Это связано с тем, что Конституция – нормативный акт прямого действия, обязательный к применению непосредственно. Это означает, что конституционная норма, сформулированная как моральная установка, не только регулирует соответствующие отношения указанных в ней субъектов, но и является одновременно нормой для правоприменителя.

Сохранять природу и окружающую среду в контексте статьи 58 Конституции РФ означает, по меньшей мере, не допустить ухудшения существующего состояния природы, причинения ей ущерба как в целом, так и отдельным ее объектам в результате действия или бездействия.

Важно отметить, что правовая обязанность сохранять природу и окружающую среду корреспондирует праву каждого на благоприятную окружающую среду (что предполагает, соответственно, охрану природы), а также праву государства приме-

нять санкции за нарушение природоохранного законодательства или устанавливать льготы и компенсации людям, оказавшимся в условиях неблагоприятной окружающей среды (Лазарев, 2010). Понятие «окружающая среда» в данном случае представляет собой понятие природы, взятое применительно к конкретному субъекту - человечеству, отдельному человеку.

Интересно, что данное право не гарантировано конституциями таких развитых государств, как США, Англия, Германия, что никак не способствует соблюдению прав граждан на благоприятную окружающую среду в данных странах (Васильева, 2013).

Окружающая внешняя среда – природный и созданный человеком материальный мир, который окружает общество, воздействует на него и испытывает обратное воздействие человеческого общества. Окружающая среда – часть окружающей внешней среды, характеризующая природный материальный мир, то есть естественная природная среда. Конкретными проявлениями окружающей природной среды с точки зрения материального производства являются природные ресурсы. Природные ресурсы включают в себя те элементы природы и виды энергии, которые непосредственно участвуют в процессе материального производства (Шмелева, 2000).

Термин «природные богатства» можно применять в отношении каждого из объектов природы, связанного с разумной и волевой деятельностью человека. Природа сама по себе богатство. Однако в контексте соответствующей статьи отечественной Конституции имеются в виду богатства недр, флоры, фауны и других природных объектов, которые используют люди для удовлетворения своих потребностей (Лазарев, 2010).

Безусловно, действующую Конституцию РФ, несмотря на некоторые имеющиеся положительные моменты, нельзя признать идеальной в плане охраны природы, на что указывают некоторые авторы. Например, основной закон Финляндии направлен на взаимодействие между государством, природопользователями и населением страны. В России основной закон представляет собой декларационные принципы, уже на базе которых, не противореча им, разрабатываются нормативно-правовые акты, в том числе по рациональному природопользованию и охране окружающей среды. Таким образом, некоторые государства являются изначально более открытыми к обсуждению проблем с населением во избежание дальнейших экологических конфликтов, что способствует более устойчивому развитию в области охраны окружающей среды в концепции не конфликтности и минимизации актов недовольства и прочих проявления несогласия граждан (Гогоберидзе и др., 2013).

Но и анализ отечественной Конституции позволяет говорить о том, что она уделяет делу охраны природы большое и далеко не последнее значение, что, при наличии соответствующего законодательства и организационных усилий, может позволить гармонизировать обстановку в этой сфере. А.Ю. Хворостов (2012) относит к конституционным основам экологического права ст.ст. 9, 36, 42, 58, 71, 72, 74, 114 Конституции РФ.

Анализ подобного конституционного строительства позволяет прийти к заключению о необходимости более широкого представления «экологических» норм в текстах основных законов современных государств, что необходимо, прежде всего, для качественного изменения общественного сознания, дополнительного воздействия на граждан в плане их экологического воспитания.

В настоящее время существуют разные точки зрения на сущность экологического законодательства, само это понятие не является общепризнанным.

Как указывает А.К. Голиченков (2000), экологическое законодательство в широком смысле слова – это система законодательных и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы права, регулирующие общественные отношения по охране окружающей природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности человека и других объектов.

По нашему мнению, отнесение к законодательству не только собственно законов, но и подзаконных актов в данном случае является вполне оправданным, что обусловлено большой ролью, которые они выполняют в деле охраны природы.

Так, специфические положения, предусматривающие экологическую ответственность, содержатся, например, в изданных Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации приказах «Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам» от 8 декабря 2011 г. № 948; «Об утверждении такс для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования» от 1 августа 2011 г. № 658 и иных специальных нормативно-правовых актах.

Можно отметить, что, рассматриваемое в качестве самостоятельной отрасли, экологическое право характеризуется определенной спецификой своего предмета и метода, хотя и тяготеет в целом к праву административному.

Предметом в данном случае выступают экологические отношения, а методом – административно-правовой (императивный) и гражданско-правовой (диспозитивный) способы воздействия на них

Экологическое законодательство, понимаемое в широком смысле этого слова, может быть определено как совокупность законов и подзаконных нормативно-правовых актов, которые регулируют отношения, образующие предмет экологического права. Основываясь на критерии объекта правового регулирования, эти нормативно-правовые акты можно подразделить на три группы: законодательство об окружающей среде, о природных комплексах и природоресурсное законодательство. Объектом экологических отношений, регулируемых нормативно-правовыми актами первой группы, является окружающая среда (природа) в целом, второй – природные комплексы, третьей – отдельные природные объекты (Гогоберидзе и др., 2013).

Безусловно, что действующее российское экологическое законодательство не лишено и недостатков, некоторые из которых носят фундаментальный характер.

Так, в отличие от российского закона об охране окружающей среды, его зарубежные аналоги часто предполагают использование принципов минимизации нанесения вреда и ущерба окружающей среде, наименьшего использования ресурсов, а также использование передовых методов предотвращения загрязнения окружающей среды. В свою очередь, российское законодательство предполагает сохранение в первую очередь еще ненарушенных территорий.

Нормы национального экологического законодательства изначально формировались в ряде государств (США, Великобритания, Франция и некоторые другие) как нормы по рациональному использованию природных ресурсов, то есть экономному использованию природного сырья с учетом требований охраны окружающей

природной среды, когда происходит сочетание экономического и экологического сочетания права (Хворостов, 2012).

Это позволяет прийти к выводу о том, что законодательная работа в зарубежных (прежде всего – в западных) странах в настоящее время сосредоточена на том, чтобы уменьшить ущерб, наносимый окружающей природной среде в результате природопользования, то есть, экологические и экономические цели законодательной работы являются тесно связанными. В России между природопользованием и охраной природы можно провести более четкую грань, что, конечно, имеет как положительные, так и отрицательные аспекты.

Так, конечная цель, заключающаяся в предотвращении неблагоприятного воздействия на окружающую среду, является общей как для России, так и для европейских стран.

Но в России большая часть нормативного материала уделена именно правилам устранения ущерба, нанесенного окружающей природной среде, что является выигрышным в случае возникновения реальной чрезвычайной ситуации.

Безусловно, вместе с тем, что приведение нормативно-правовой базы России к некоему общему стандарту (европейскому, мировому) будет способствовать развитию не только экологического, но и экономического диалога между разными государствами.

На сегодняшний день ввиду некоторых принципиальных различий довольно затруднительно, например, проводить совместные исследования проблем охраны природы, что обусловлено, в частности, разнообразными методиками, существующими в разных государствах в этом отношении. Особую важность данная проблема приобретает при рассмотрении пригранично расположенных территорий, трансграничного загрязнения окружающей среды и других задач, требующих совместных действий государств, граничащих друг с другом (Гогоберидзе и др., 2013).

В данном случае, целесообразно говорить об экологической политике конкретного государства, которая выражается в принимаемых им нормативно-правовых актах и о согласованной экологической политике международного сообщества, которая закрепляется в соответствующих конвенциях и декларациях.

На внутреннюю экологическую политику государства сильно влияют подписанные им международные конвенции, так Россия является стороной важнейших экологических конвенций этого рода: Конвенции о сохранении биологического разнообразия, Римской конвенции об изменении климата, Конвенции о защите от загрязнения Черного моря, об охране морской среды Балтийского моря, об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер и многих других.

Политика России в области создания и поддержания охраны особых природных территорий отвечает «Всемирной хартии природы» ООН 1982 г., в которой страны призываются предоставлять особую защиту уникальным районам, типичным экосистемам, редким или исчезающим видам. Между тем, даже данная Хартия требует, чтобы биологические ресурсы эксплуатировались в «пределах их природной способности к восстановлению», то есть, учитывает не только необходимость природоохраны, но и эколого-экономические аспекты природопользования. Таким образом, Хартия нацеливает государства на охрану природы не только методом создания ее нетронутых островков, но и ее разумного использования (Никитин, 2005).

В России также достаточно сильно развито отраслевое законодательство, в связи с чем основной природоохранный закон - закон «Об охране окружающей среды» носит, скорее, общий и программный характер. За рубежом законодательные акты описывают разнообразные стороны природоохранных отношений, причем законодательство европейских стран при этом еще построено в соответствии с вышестоящим законодательством Европейского союза. Законодательство Евросоюза ограничивает законодательство стран-членов – они могут лишь уточнять имеющиеся на общеевропейском уровне нормы, но не создавать нечто принципиально новое.

Главным законом экологического права России как отрасли отечественного права является принятый 10 января 2002 г. Закон «Об охране окружающей природной среды», который пришел на смену утратившему силу Закону «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. Базовый характер данного закона означает, что в вопросах охраны окружающей природной среды нормы других законов не должны противоречить данному законодательному акту.

Закон определил 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. Он регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие 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 соответствии со статьей 16 данного закона негативное воздействие на окружающую среду является платным; формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются данным законом, иными федеральными законами; к видам негативного воздействия на окружающую среду относится, в частности, размещение отходов производства и потребления; порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации; внесение платы, статьи, не освобождает субъекты хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

Дальнейшее развитие в Законе 2002 г. получили такие новеллы российского экологического законодательства, как определение эколого-правового статуса граждан через регулирование их экологических прав и обязанностей, создание экономического механизма охраны окружающей среды, регулирование государственной экологической экспертизы, ответственности за экологические правонарушения и возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями.

Для устранения имевших место противоречий между Законом 1991 г. и иными специальными законодательными актами, новый Закон 2002 г. прибегает в ряде своих разделов к отсылочным нормам (например, в разделе об экологической экспертизе).

Круг нормативного материала, регулирующего отношения, связанные с охраной природы и природопользованием чрезвычайно широк.

К специальным актам относятся кодексы:

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ, регулирующий лесные отношения исходя из принципов:

- 1) устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала;
- 2) сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
- 3) использования лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;
- 4) обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;
- 5) воспроизводства лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;
- 6) обеспечения охраны и защиты лесов;
- 7) участия граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;
- 8) использования лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;
- 9) подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;
- 10) недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;
- 11) платности использования лесов.

Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ, регулирующий водные отношения и проводящий в жизнь принципы:

- 1) значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека. Регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав;
- 2) приоритета охраны водных объектов перед их использованием. Использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду;
- 3) сохранения особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами;
- 4) целевого использования водных объектов. Водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей;
- 5) приоритета использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования. Предоставление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов и другие.

Иные, принятые в России кодексы, не будучи непосредственно направленными на охрану природы и регулирование экологических отношений, тем не менее играют также важную роль и содержат нормы, которые могут быть также отнесены к экологическому законодательству.

Наиболее важным является в данном случае Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, который, несмотря на то, что он регулирует уже, скорее, имущественные отношения, содержит в качестве принципов два важнейших правила:

1) учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

2) приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.

Близко связан с Земельным Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, закрепляющий положение о необходимости устойчивого развития территорий - обеспечения при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Связан с вопросами природопользования Гражданский кодекс РФ (особенно, Часть 1 от 30.11.1994 №51-ФЗ и Часть 2 от 26.01.1996 №14-ФЗ), который не только определяет порядок смены собственника природных объектов, не ограниченных в обороте, но и регулирует вопросы возмещения имущественного ущерба, причиненного окружающей природной среде. Статья 129 ГК РФ указывает, что «земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах».

Важное значение в деле охраны природы имеет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, который не только содержит специальную главу 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», но опосредованно предусматривает административную ответственность за причинение вреда окружающей природной среде и во многих других своих статьях.

Как уже говорилось, положения об уголовной ответственности за посягательства на природу содержатся в Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, глава 26 которого называется «Экологические преступления». Предусмотрена уголовная ответственность за экологические преступления и в иных главах данного кодекса. Например, глава 34 «Преступления против мира и безопасности человечества» предусматривает уголовную ответственность за экоцид – массо-



вое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу.

Вопросам дисциплинарной ответственности работников, допустивших в своей деятельности ухудшение состояния окружающей природной среды посвящен Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ. Дисциплинарная ответственность чиновников, ненадлежащим образом выполняющих свои профессиональные обязанности, касающиеся, в том числе, и дела охраны природы, предусмотрена Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Непосредственно связаны с охраной окружающей среды следующие законы, регулирующие охрану отдельных природных объектов:

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»;
- Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»
- Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;
- Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»;
- Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Достаточно велик будет перечень законов, которые в основном регулируют вопросы природопользования и, опосредованно, также вопросы охраны окружающей природной среды. В числе таковых можно назвать:

- Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;
- Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»;
- Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»
- Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие.

Как указывает Л.В. Лазарев (2010), действующее законодательство об охране природы можно условно разделить на три группы.

Первая группа включает законодательство общего характера, например, ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», относящий к объектам охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности земли, недр, почвы, поверхностные и подземные воды, леса и иную растительность, животных и другие организмы и их генетический фонд, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

ФЗ от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» определяет особо охраняемые природные территории как участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Статья 2 Закона относит к ним: государственные природные заповедники, в том числе биосферные, национальные

парки; государственные природные заказники, памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и курорты.

ФЗ от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации» включает в континентальный шельф 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. Внешняя граница подводной окраины материка простирается, как правило, на 200 морских миль.

Вторую группу составляют многочисленные нормативные акты, регулирующие охрану отдельных природных объектов, не привязанных к конкретным территориям. ФЗ от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» определяет животный мир России как 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 России. Охраной животного мира признается деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира (ст. 1).

Водный кодекс от 3 июня 2006 г. исходит из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности (ст. 3).

К этой же группе относится Лесной кодекс от 4 декабря 2006 г., ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г.

Третью группу законодательства об охране природы представлена нормативными актами и отдельными нормами в комплексных законах, регулирующих деятельность граждан и организаций по использованию различных природных объектов или конкретных территорий.

Так, ФЗ от 21 февраля 1992 г. «О недрах» регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории России, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего производства и связанных с ним перерабатывающих производств.

ФЗ от 10 января 1996 г. «О мелиорации земель» устанавливает права и обязанности граждан и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области мелиорации земель и обеспечивающих охрану мелиорированных земель.

К этой же группе относится ФЗ от 23 февраля 1995 г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», ФЗ от 30 декабря 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции», ФЗ от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе», ФЗ от 21 ноября 1995 г. «Об использовании атомной энергии» (Лазарев, 2010).

Таким образом, можно отметить, что институт права собственности на природные ресурсы в экологическом праве детерминирован общими положениями института собственности в гражданском праве, а экологического управления – соответствующим институтом управления в административном праве; основой же института юридической ответственности при совершении экологического правона-

рушения являются соответствующие институты административного, гражданского, трудового и уголовного права.

Отдельно следует остановиться на экологической экспертизе, предусмотренной статьей 33 ФЗ «Об охране окружающей среды». Принятый 23.11.1995 Федеральный закон «Об экологической экспертизе» определяет ее как установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

27 января 2009 г. было принято постановление правительства Российской Федерации «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)».

В России в настоящее время существует два типа экологической экспертизы – государственная и общественная, причем оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) является частью экологической экспертизы. Однако в России нет федерального законодательного акта, который бы всецело описывал процедуру проведения ОВОС.

В целом, российское законодательство является в большей степени описательным, в ряде случаев оно оторвано от практической хозяйственной деятельности. С одной стороны, такая система может приводить к запутыванию действий и их меньшей скоординированности, однако в случае, если удастся обеспечить должный уровень соблюдения существующего законодательства, качество охраны природы в России может находиться вполне на уровне высших мировых стандартов.

Вопрос о построении системы экологического законодательства тесно увязывается с общей политикой государства в этой сфере. Так, осенью 2002 года Правительство РФ одобрило Экологическую доктрину РФ и план действий по ее реализации. В составе Правительства была образована Федеральная служба по экологическому и технологическому контролю.

В апреле 2012 г. были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». Этот документ определяет долгосрочную экологическую стратегию страны, принципы охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов. Также документ вводит обязательную экологическую экспертизу проектов, при этом предлагает исходить из «презумпции экологической опасности планируемой экономической и иной деятельности», а также «запрещения осуществления экономической и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды».

Можно отметить комплексный характер экологического законодательства, которое включает в себя нормы различных отраслей права. На сегодняшний день следует констатировать, что основы экологического законодательства в нашей стране созданы.

Было сформировано и региональное экологическое законодательство, учитывающее специфику конкретных территорий. Есть положительные сдвиги в природоохранной практике, хотя и не такие масштабные, глубокие, как того требует экологическая обстановка в стране (Пиньковецкая, Игонина, 2013).

Для решения проблемных вопросов в области экологии и природопользования на территории каждого региона осуществляется так называемая региональная экологическая политика, которая строится на основе: федеральных законов; государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития; концепции перехода РФ к устойчивому развитию; экологической доктрины РФ; региональных целевых программ и законов.

Региональная экологическая политика разрабатывается и реализуется соответствующими законодательными собраниями, руководителями регионов, региональными правительствами, в том числе профильными министерствами и ведомствами при взаимодействии с имеющимися в регионах природоохранными организациями. Условием реализации и важнейшим компонентом региональной экологической политики является наличие собственной нормативно-правовой базы регионального и муниципального уровня.

Необходимость ее создания предопределяется обязанностью региональных и местных органов власти обеспечивать экологическое благополучие соответствующих территорий, что невозможно без надлежащей правовой основы.

Учитывая особую актуальность проблем охраны окружающей природной среды, субъекты Российской Федерации проявляют большую активность в сфере регулирования отношений по поводу охраны окружающей природной среды. Значительное влияние на характер их нормотворчества оказывают природные условия, существующие на территории конкретного субъекта федерации, состояние окружающей природной среды и общий уровень экономического развития.

Во многих субъектах приняты законодательные акты, предметом правового регулирования которых является обширный комплекс экологических отношений. В некоторых субъектах Федерации действуют законы об охране окружающей природной среды (Новосибирская и Томская область, Москва), в других принимались экологические кодексы (Башкортостан, Татарстан).

В целом в Российской Федерации охрана окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов в настоящее время юридически регламентируется разнообразными источниками экологического права.

На основе норм экологического права происходит экологизация других отраслей права, которая осуществляется либо применением норм экологического права, когда происходит экологизация не правовых норм иных отраслей права, а правоотношений, либо экологизацией правовых актов других отраслей права, то есть введением эколого-правовых требований в содержание нормативно-правовых актов других отраслей права.

Однако формально одинаковые правоотношения в экологическом и иных отраслях права имеют разное содержание. Так, земельные правоотношения в экологическом праве имеют природоохранный характер, в гражданском и земельном праве – имущественный характер, где земельные участки рассматриваются как объект собственности, в финансовом праве – финансовый характер (институт платности землепользования), а в государственном и административном праве земля – это часть государственной территории (Хворостов, 2012).

В современной правовой системе России экологическое право, как комплексная отрасль, во многом детерминирована фундаментальными, базовыми отраслями права (государственное, административное, гражданское и т.д.), которые являются основой для формирования норм и институтов экологического права.

Проблемы сохранения редких и исчезающих видов фауны и флоры стали очевидными для специалистов только с конца XIX века. Вскоре данные проблемы стали очевидными и для широкой мировой общественности. В результате проведенных дискуссий, например, в 1902 году в Париже было подписано одно из первых международных биологическое соглашение, затрагивающее, в том числе, и сохранение редких видов – Международная конвенция по охране редких птиц (Ильяшенко, Ильяшенко, 2000).

Таким образом, экологическое право как самостоятельная сфера правового регулирования общественных отношений в значительной степени стало формироваться прежде всего не как система национального законодательства, а как международное экологическое право.

Рассматривая проблему существования международного экологического права можно обратиться к исследованию М.И. Лазарева (1983), который сформулировал следующие условия для признания совокупности правовых норм в качестве особой отрасли права:

- 1) специфический круг общественных отношений;
- 2) специфические нормы, регулирующие эти отношения;
- 3) достаточно крупная общественная значимость круга общественных отношений;
- 4) достаточно-обширный объем нормативно-правового материала;
- 5) заинтересованность общества в выделении новой отрасли права;
- 6) специальные принципы права, регулирующие построение новой отрасли права.

Рассматривая с этих позиций международное экологическое право, можно констатировать, что оно соответствует всем перечисленным признакам.

Тот факт, что международные экологические отношения, включающие в себя отношения по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности и соблюдения экологических прав человека обладают определенной спецификой, сегодня ни у кого из ученых не вызывают сомнений. При этом сторонами в таких отношениях выступают традиционные субъекты международного права.

Многие нормы, регулирующие международные отношения, также обладают спецификой. Помимо традиционных форм закрепления международно-правовых норм – международного договора и международно-правового обычая – здесь оказались востребованными так называемые нормы «мягкого» международного экологического права, а именно рамочные конвенции и стандарты, принимаемые международными организациями. Нормы «мягкого» права в международном экологическом праве оформляются в резолюции, повестки дня, кодексы, декларации, руководящие принципы и т.д.

Расширение экологических связей между всеми государствами, возрастающая экологическая взаимозависимость между ними, курс на перестройку международных экологических отношений на основе равноправия и взаимной выгоды – все это важнейшие факторы современного общественного развития, предпосылки создания системы международной экологической безопасности. Принятые за последнее столетие многочисленные международные договоры, резолюции и декларации по вопросам международной экологической безопасности, защиты окружающей среды и рационального природопользования недвусмысленно свидетельствуют о том

большом значении, которое мировое сообщество придает сегодня экологическим правоотношениям.

Обширен объем нормативно-правового материала в сфере регулирования международных экологических правоотношений – в настоящее время действуют более пяти тысяч международных договоров и соглашений в этой сфере, треть из которых является многосторонними.

Сегодня по всем наиболее крупным и наиболее важным природным объектам заключены соответствующие двусторонние и многосторонние международные договоры и соглашения, регламентирующие как взаимные права и обязанности участников в связи с их использованием, так и вопросы их охраны и предотвращения загрязнения из практически всех известных источников. Наиболее разработанной в этом плане является область охраны морской среды.

Заинтересованность как отдельных государств, так и международного сообщества в целом в существовании самостоятельной отрасли – международного экологического права очевидна и выражается как в огромном нормативно-правовом материале международного характера, так и в многочисленных, практически ежегодно созываемых международных конференциях по вопросам охраны, защиты и использования окружающей среды, среди которых особое место занимают Стокгольмская конференция по проблемам окружающей человека среды 1972 г., Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. в Рио-де-Жанейро, Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 г. в Йоханнесбурге (Всемирный саммит Земли).

Окончательно ответить на вопрос о количестве и содержании специальных отраслевых принципов международного экологического права может лишь принятие специального кодифицированного международно-правового акта универсального характера в данной области общественных отношений (Копылов, 2007).

В качестве наиболее важных вех в его возникновении в современном виде можно упомянуть первый международный документ – Соглашение об охране морских котиков (1897 г.) и первую международную конференцию по охране окружающей природной среды, которая была проведена в Берне 1913 г.

В настоящее время международные договоры в области экологического права регулируют вопросы охраны окружающей среды, связанные с использованием не только внутригосударственных природных объектов, но и природных объектов, которые находятся вне национальной юрисдикции, сферы государственного суверенитета. К числу международных природных объектов относятся Мировой океан за пределами территориальных вод, континентального шельфа и экономической зон, Антарктида, атмосфера Земли, космическое пространство. Правовой режим таких международных природных объектов регулируется главным образом международными договорами.

Большое значение имеет международно-правовая охрана животного мира (Конвенция о биологическом разнообразии – Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.; Соглашение о сохранении белых медведей – Осло, 15 ноября 1973 г. и др.), охрана пограничных и трансграничных водных объектов (Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер – Хельсинки, 17 марта 1992 г.), сохранение морской среды (Конвенция о защите Черного моря от загрязнения – Бухарест, 21 апреля 1992 г., Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря – Хельсинки, 22 марта 1974 г.), охрана Мирового океана (Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов – Лондон, 2 ноября

1973 г., Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву – Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.), охрана атмосферы Земли, климата и озонового слоя Земли (Рамочная конвенция Организации Объединенных наций об изменении климата – Нью-Йорк, 9 мая 1992 г., Венская Конвенция об охране озонового слоя – Вена, 22 марта 1985 г. и др.).

Что касается сохранения окружающей природы в международном плане, можно отметить, что еще задолго до революции 1917 г. государственная политика России на ее национальных окраинах содержала в себе ярко выраженные эколого-правовые и природоресурсные аспекты.

Наиболее крупным и универсальным субъектом в деле формирования международной экологической политики на постсоветском пространстве является Содружество Независимых Государств.

Вопросы сотрудничества в экологической сфере в рамках Содружества Независимых Государств были обозначены в начальный период его становления. В феврале 1992 года в Москве в повестке заседания Совета глав правительств первым был вопрос рассмотрения и принятия главами правительств Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. В статье 1 Соглашения зафиксировано, что «высокие договаривающиеся Стороны вырабатывают и проводят согласованную политику в области экологии и охраны окружающей природной среды (охраны и использования земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, естественных ресурсов континентального шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами действия национальной юрисдикции) с учетом ранее заключенных Союзом ССР международных соглашений». К данному Соглашению есть приложение с Перечнем пятидесяти шести международных соглашений, заключенных Союзом ССР, об экологии и охране окружающей среды.

В рамках данного Соглашения руководители правительств согласились также создать Межгосударственный экологический совет.

5 декабря 2012 года в городе Ашхабаде было подписано Решение Совета глав государств СНГ об объявлении 2013 года Годом экологической культуры и охраны окружающей среды в Содружестве Независимых Государств. Особо примечательно то, что этот год был посвящен не просто экобезопасности как явлению объективной действительности, но в первую очередь экологической культуре как субъективному фактору устойчивого развития общества в гармонии и равновесии с окружающей средой.

Одно из легальных понятий экологической культуры раскрывается в Модельном экологическом кодексе для государств-участников Содружества Независимых Государств, принятом Постановлением от 16 ноября 2006 г. № 27-8 на XXVII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

Статья 1 данного кодекса под экологической культурой предлагает понимать «отечественный и мировой опыт гармоничного взаимодействия человека и природы». Это лаконичное и далеко не бесспорное определение закреплено на уровне Содружества в акте, который носит, скорее, рекомендательный характер и призван всего лишь служить основой для разработки государствами-участниками своего национального экологического законодательства.

Модельный кодекс СНГ, уделяющий значительное внимание проблематике экологической культуры, содержит вполне применимые нормы на этот счет, заслуживающие рецепции во всех странах Содружества, включая Россию.

Одним из основных недостатков Федерального закона «Об охране окружающей среды» следует считать, например, то, что, оперируя понятием «экологическая культура», признавая его одним из наиболее фундаментальных для целей названного закона, законодатель, тем не менее, не раскрывает этого понятия, не дает никакого легального определения данного понятия, оставляя брешь для двусмысленных толкований и разночтений.

Как считает Д.О. Буркин (2013), существенным недостатком российского законодательства об экологической культуре является то, что у нас до сих пор нет специального закона об экологическом просвещении, тогда как некоторые другие страны Содружества Независимых Государств такие законы давно приняли. Примером может служить Закон Азербайджанской Республики от 10 декабря 2002 года № 401-III «Об экологическом образовании и просвещении населения».

Между тем, серьезной разработке проблемы повышения уровня экологической культуры посвящена 12-я глава Модельного кодекса СНГ «Основы формирования экологической культуры» (Буркин, 2013).

В целом, данный модельный кодекс регулирует правовые отношения в экологической сфере: в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения гарантий экологической безопасности.

Кодекс определяет компетенцию органов государственной власти государства, органов государственной власти субъектов административно-территориального деления государства, права и обязанности физических и юридических лиц, порядок государственного правового регулирования в экологической сфере, а также ответственность за нарушение экологического законодательства.

Идеи и сама концепция, заложенная при создании данного документа выглядят исключительно важными. Мы считаем, что именно по такому пути – посредством создания комплексных международно-правовых экологических актов должно в будущем развиваться международное экологическое право.

Охрана окружающей среды означает необходимость ее сохранения и восстановления, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду, ликвидация ее последствий и включает мероприятия как правового, так и технологического, экономического, биотехнического и иного характера. Обязанности государства принять достаточные меры для защиты природы, окружающей среды, территорий, людей от вредных воздействий, предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера корреспондирует праву каждого на благоприятную окружающую среду. Сфера охраны окружающей среды предполагает наличие как федеральной, так и региональных систем органов исполнительной власти, ведающих управлением, надзором, контролем, составляющим совместные задачи как Федерации, так и регионов по определению их статуса, компетенции и т.д.

Субъекты Федерации принимают свои законы, которыми с учетом собственных природных, географических, экологических и других особенностей регулируют отношения в области использования редких и исчезающих диких животных и растений на своей территории, защиты зеленых насаждений, экологического контроля и т.п. (например, законы г. Москвы «О комплексном природопользовании в городе Москве», «О защите зеленых насаждений» и др.).

Законодательством разграничиваются полномочия федеральных органов и органов власти субъектов Федерации в этой сфере, предусматривается компетенция



органов местного самоуправления, закреплены: формы координации деятельности по конкретным категориям особо охраняемых природных территорий; особенности их использования, разработки природных ресурсов, ограничения прав пользователей; финансовое, имущественное, санитарное и другие виды охраны и обеспечения территорий; виды ответственности за нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях (Лазарев, 2010).

Как указывает М.М. Бринчук (2013), формирование права окружающей среды как комплексной отрасли наложило отпечаток и на механизм действия его норм. Одними из ведущих его элементов является применение мер юридической ответственности, предусматриваемых трудовым, административным, уголовным и гражданским правом, которое является правовым средством обеспечения соблюдения экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц (Бринчук, 1998). Перечисление в нормах законодательства об охране окружающей среды или законодательства об охране и использовании животного мира правонарушений, за совершение которых виновные лица несут юридическую ответственность, само по себе вовсе не означает, что в случае их совершения такая ответственность для них наступит. Это возможно лишь в том случае, если ответственность за совершение данного конкретного правонарушения содержится в нормах УК РФ (уголовная ответственность), КоАП РФ (административная ответственность), а также имеются основание и условия наступления гражданско-правовой ответственности (Бринчук, 1998).

Собственно в понимании природных ресурсов в современный период возможны две основные точки зрения на их сущность:

- как объекта собственности (государственной или частной);
- как наследия и достояния всего человечества.

Приоритет в настоящее время отдается первому пониманию, что на практике вызывает проблемы теоретического и практического характера.

Собственность на природные ресурсы – одна из наиболее спорных и широко дискутируемых проблем в современной экономической науке. Это связано с прева-лированием экономического фактора при постановке и решении многих экологиче-ских задач, с перераспределением государственной собственности между други-ми субъектами экономических отношений (Шмелева, 2000).

Собственность на природные ресурсы – это система отношений субъектов экономической деятельности по поводу присвоения естественных средств произ-водства (природных ресурсов). Объект этих отношений представлен всем многооб-разием природных ресурсов, являющихся частью окружающей нас природы.

В Конституции РФ (п. 1 ст. 9) указывается, что «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Однако это означает лишь тот факт, что все субъекты отношений собственности имеют равные права на получение объектов природы в пользование и равные условия хо-зяйствования. Но это только предпосылка присвоения и использования природных ресурсов и элементов окружающей среды.

Причем необходимо отметить, что у природных ресурсов, как «народного до-стояния» нет единого субъекта собственности. Здесь закладывается только неотъ-емлемое свойство любого члена общества быть собственником. Провозглашение природных ресурсов основой жизни и деятельности народов означает, что каждый член общества является владельцем не непосредственно, а опосредованно. В этом

случае чрезвычайно усложняется контроль за использованием природных ресурсов.

Как указывает О.Г. Шмелева (2000), если ресурсы среды не лимитированы, то вопрос об установлении прав собственности обычно не возникает. Теория прав собственности объясняет эволюцию отношений собственности, начиная с примитивных режимов, когда этих отношений не существовало. Основная идея данной теории заключается в том, что в условиях изобилия ресурса, а следовательно, и низких цен на него, система прав пользователей этого ресурса будет оставаться незрелой. Но с увеличением оценки ресурса, возрастающей в связи с потенциальной целью улучшения его распределения, возникает более сложная система отношений собственности. В связи с указанным положением, проблема собственности и владения природными ресурсами в нашей стране приобрела актуальность с началом перехода от плановой экономики к рыночной и связанными с ним процессами приватизации.

Проблема закрепления права собственности на природные ресурсы осложняется тем, что они весьма разнообразны и включают ресурсы земли, лесов, недр, вод, животного и растительного мира. Причем к числу природных ресурсов, подлежащих гражданско-правовому регулированию, прямо отнесены только земельные участки, участки недр и обособленные водные объекты (ст. 130, 261 ГК РФ). В качестве примера возникающих здесь проблем можно рассмотреть закрепление права собственности на животный мир, который законодатель относит к природным ресурсам РФ и закрепляет, что в пределах территории России – он является государственной собственностью (ст. 4 Закона о животном мире).

Несмотря на однозначное законодательное определение животного мира как объекта государственной собственности, отдельное дикое животное в состоянии естественной свободы и животный мир в целом в качестве объекта права государственной собственности в науке гражданского права до сих пор признаются не всеми. Это можно объяснить тем, что правовая наука и законодательство о животном мире не раскрывают понятия и содержания права собственности на этот природный ресурс (Павлов, 1998).

Провозглашение диких животных в состоянии естественной свободы собственностью Российской Федерации представляет собой один из приемов юридической техники – юридическую фикцию. Использование фикции означает, что ложное положение условно признается истиной, т. е. рассматриваемый фрагмент правовой действительности (фактическое содержание правоотношения) не соответствует ее нормативной модели (право собственности). Закрепление за диким животным в состоянии естественной свободы статуса объекта собственности создает иллюзию его принадлежности государству. Установление права собственности на такие объекты означает искусственное придание этим отношениям вещной природы, для этого дикое животное в состоянии естественной свободы условно признается имуществом, при этом игнорируется специфика физических свойств такого животного. Признавая дикое животное в состоянии естественной свободы государственной собственностью, законодатель злоупотребляет юридическими фикциями.

Как считает Д.Е. Захаров (2010), к использованию правовой конструкции права государственной собственности на диких животных необходимо относиться как к «переходному несовершенству» развития законодательства, отголоску советской экономико-юридической доктрины принадлежности «всего и вся» государству.

В большинстве научных работ по данной тематике наличие у государства права собственности на животный мир не оспаривается. Однако, в последнее время, господствующее среди ученых мнение о возможности использования гражданско-правовой модели собственности в отношении животного мира было подвергнуто критике. Так, одни исследователи полагают, что, «руководствуясь юридической логикой, было бы целесообразно в отношении диких животных (находящихся в состоянии естественной свободы) вообще отказаться от существующего законодательного закрепления за ними статуса объекта государственной собственности, следовало бы обратиться к таким категориям, как «национальное богатство», «всеобщее достояние», «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (Боголюбов, 2006).

В настоящее время, согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1).

Приведенное конституционное положение в единстве с провозглашенными в преамбуле Конституции Российской Федерации целью обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними определяют, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2009 года № 8-П, взаимообусловленность закрепленных Конституцией Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду (статья 42) и обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58), выражая тем самым один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов.

Конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица, что с необходимостью предполагает и их ответственность за состояние окружающей природной среды. Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, в свою очередь, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.

Как указывает по данному поводу Конституционный суд РФ в постановлении от 5 марта 2013 г. № 5-П, правовые основы государственной политики в этой сфере – исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждается на конституционном уровне, - должны устанавливаться таким образом, чтобы при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Вместе с тем, поскольку при-

родопользование объективно влечет причинение экологического вреда, федеральный законодатель при осуществлении правового регулирования в области экологического развития (статья 71, пункт "е", Конституции Российской Федерации) наделен достаточно широкой дискрецией, что обусловлено необходимостью защиты и обеспечения таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан

Исследователи отмечают, что поскольку: «Эти объекты так или иначе тоже вовлекаются в товарный оборот, хотя именно отсутствие у них свойств, при сущих результатам чьего-то труда, а также их естественная ограниченность дают основания для предположения об установлении для них особого правового режима (никому не принадлежащего «объекта достояния народа»)» (Маттеи, Суханов, 1999).

Как указывает В.А. Плохова (2002), «точнее всего естественные особенности объектов природы отражают понятия «публичное народное достояние» или «публичная собственность особого рода».

О.Г. Шмелева (2000) в свою очередь считает, что с точки зрения экономики принцип, который можно было бы перевести в плоскость использования природы, можно было бы сформулировать следующим образом: возобновимый природный ресурс, добываемый, эксплуатируемый, используемый человеком, должен быть воспроизведен, восстановлен как в количественном, так и в качественном отношении. В отношении же невозобновимых природных ресурсов должно действовать так называемое правило, в соответствии с которым капитал, заключенный в невозобновимых природных ресурсах (объектах), например, в месторождении полезного ископаемого, должен при его разработке трансформироваться в равновеликий финансовый или иной капитал.

Из этого вытекает, что следует четко закрепить соответствующие права и ответственность государственных органов, пользователей природных ресурсов; в экономическом отношении в качестве минимума платы должны быть установлена величина, соответствующая издержкам на воспроизводство возобновимого природного ресурса. В случае невозобновимости ресурса – величина, соответствующая затратам по восстановлению природных, рекреационных и иных свойств объекта. Необходимо отметить также, что реализация собственности на природные объекты должна содержать ограничения в части возможного отрицательного экологического воздействия на человека, имущество, другие природные объекты (Шмелева, 2000).

Как указывается в решении Верховного суда РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ 03-49, взимание платы за загрязнение окружающей среды может быть установлено только федеральным законодательством. Эти платежи носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором.

Концепция, рассматривающая природные ресурсы как бесплатный «дар» природы, в свое время служила основной преградой против введения денежной оценки природных ресурсов в нашей стране. В современных условиях, когда в промышленный оборот в огромных объемах включаются природные ресурсы и, в первую очередь, минерально-сырьевые недра, не являющиеся продуктом человеческого труда, они должны рассматриваться как потенциальное богатство общества, обладающее ценностью и имеющее потребительскую стоимость и, следовательно должно быть оценены (Шмелева, 2000).

Пример оправданного применения стоимостных характеристик к оценке природных объектов приводит И.Г. Полянская (2010). Так, запасами минерального сырья в недрах следует считать геометризованные участки недр с количественно-качественной характеристикой, установленной в результате геологического изучения или горноэксплуатационных работ при условии положительной геолого-экономической оценки их использования в народном хозяйстве. Запасы должны быть оценены в установленном порядке и учтены государственным балансом.

Между тем, даже в этом случае, на практике возможно развитие событий по негативному сценарию, влекущему причинение необоснованного в стратегическом плане ущерба окружающей природной среде, даже при его рассмотрении только как экономической категории.

Проблема в данном случае заключается в том, что рыночная экономика и жесткая конкуренция толкает недропользователей к первоочередной отработке наиболее экономически выгодных объектов: богатых месторождений и их участков, расположенных в благоприятных географо-экономических условиях, в ущерб полноте использования природных ресурсов и геополитическим интересам страны. Это приводит к селективной хищнической отработке лучших участков, сокращению активных балансовых запасов, потере значения месторождения (Полянская, Фадеичев, 2010).

Мы, однако, считаем, что экономический подход к природным ресурсам устарел и не отвечает масштабу проблем, стоящих перед человеческой цивилизацией.

Согласно эгоцентрическому подходу в паре «Природа-Человек» важнейшим считается последний. По этой парадигме, высший критерий деятельности человека – это его собственное благо. Именно результаты такого мировоззрения обусловили современное предкатастрофичное в мировом масштабе состояние окружающей среды (Исфорт, 1983).

Исходя из этого, мы считаем, что современному обществу необходимо в целом изменить используемую в настоящее время парадигму взаимоотношений человека с природой.

Возведение экологических оценок во главу пирамиды по отношению к экономическим (принцип «экологического императива») обосновано и доказано многими авторами.

Однако практической реализации данной идеи в законодательстве и практической политике государства не происходит. И основной причиной этого является то, что существующая система производственных отношений ориентирована лишь на экономическую эффективность хозяйствования (Шмелева, 2000).

Сторонники «рыночной» оппозиции, ярким представителем которого является Ф.Л. Смит (1992), защищают свои взгляды, доказывая, что необходимо максимально ограничить административное вмешательство в природопользование. Только частная собственность может обеспечить рациональное использование всех видов ресурсов.

Вторая позиция, сторонником которой выступает С. Кара-Мурза (1991), заключается в том, что категорически недопустимо существование монопольной частной собственности на природные ресурсы, поскольку результатом этого может быть полное их уничтожение и резкое ухудшение экологической ситуации в любом регионе планеты. Ряд авторов утверждает, что именно общенародная собственность – первоочередное и обязательное условие сохранения природы и обеспече-

ния экологически безопасных форм сосуществования человека и окружающей природной среды.

Как справедливо указывает по данному поводу О.Г. Шмелева (2000), где гарантия, что приобретя тех же слонов в частную собственность, владелец не захочет их полностью уничтожить в целях получения немедленного максимального дохода от реализации продукции, полученной из этих животных?

Иными словами, настоятельно необходимо единая государственная политика в области природопользования и природосбережения, подкрепленная экономическими и, особенно, эффективными правовыми мерами воздействия и ответственности. Это, во-первых, а во-вторых, следует четко определить субъектов отношений собственности на все виды природных ресурсов, обеспечить определенную динамичность в варьировании правовых условия отношений собственности на природные ресурсы (Шмелева, 2000).

Проблема понимания объектов окружающей природной среды тесно пересекается с проблемой ответственности за посягательство на данные объекты.

Вопрос установления мер юридической ответственности за экологические правонарушения характеризуется значительной сложностью и тесно связан с позицией законодателя относительно понимания объектов окружающей природной среды.

Данная проблема требует своего совместного рассмотрения с точки зрения теории права и отраслевых юридических наук, но, о чем часто забывают, еще и с точки зрения охраны природы, что предполагает учет соответствующих концепций, разработанных специалистами в области экологии.

На наш взгляд, основным недостатком в понимании сущности экологической юридической ответственности в настоящее время является то, что под природой законодатель понимает, прежде всего, «природные ресурсы» и юридическая ответственность часто строится именно как мера возмездия за посягательство на эти ресурсы, основным подразумеваемым предназначением которых является осуществление функций специфического государственного имущества.

Данный подход является достаточно традиционным для законодателя. Создание первых заповедников в Европе и принятие норм, касающихся охраны природы, прежде всего, имело целью защитить интересы конкретного государства (или феодала).

На наш взгляд, разработка концепции юридической ответственности за экологические правонарушения требует смены традиционной философской парадигмы на взаимоотношения природы и человека. Необходимо либо прочно встать на позиции биоцентризма, либо, что является равнозначным для выполнения поставленной задачи, согласится с положениями ЮНЕСКО о том, что природа должна рассматриваться, прежде всего, как достояние будущих поколений, серьезно ограничив полномочия собственника по распоряжению природными ресурсами.

Что касается предусмотренных в настоящее время мер, которые можно отнести к мерам экологической ответственности, они характеризуются значительной разнообразностью, подразумевают как административные штрафы, так и меры воздействия уголовно-правового характера. Приоритет в настоящее время отдается имущественным мерам воздействия – объекты природы рассматриваются законодателем как объекты собственности и посягательство на них является посягательством на государственное имущество.

Не считая, что такой подход к охране природы является оправданным – она должна рассматриваться, прежде всего, как основа жизнедеятельности человечества – мы считаем, что в настоящий период подобный подход является единственно возможным. В будущем, когда идеи философии биоцентризма должны укрепиться в общественном сознании, данный подход, безусловно, должен быть изменен. Однако в настоящее время необходимо отталкиваться от реалий рыночной экономики.

Традиционными мерами ответственности, применяемыми в России по делам подобного рода, являются административные штрафы, реже – уголовное наказание. Между тем, изменившаяся ситуация в социально-экономической сфере побуждает рассматривать природные объекты прежде всего с точки зрения их экономической составляющей, в связи с чем реализация вышеуказанных институтов публичного права уже не приводит к необходимому результату. Имущественные конфликты должны решаться в частноправовой сфере, в рамках гражданского и арбитражного судопроизводства.

По критерию упорядоченности можно выделить регламентированное и общедоступное пользование животным миром. При регламентированном его использовании объектами права являются животные, которые предоставлены в пользование соответствующим организациям и гражданам в установленном законом порядке. При общедоступном объектами выступают отдельные свойства и качества животных, а право на такое использование «обусловлено некоторыми естественными связями людей и природной среды, своеобразием потребления природных благ, сложившихся в результате исторического развития человека и природной истории» (например, использование насекомых для опыления растений; червей и других организмов – для улучшения почвы и т. д.). Так, если человек гуляет по лесу и наблюдает за поведением животных или фотографирует их, он уже использует животный мир в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях, что в соответствии с Законом о животном мире считается одним из способов пользования (ст. 34) (Захаров, 2010).

Что касается регламентированного пользования животным миром, первоочередной задачей является выделение из окружающей природной среды объектов, пользование которых будет регламентироваться особым образом и которые подлежат повышенным мерам охраны. Подобное выделение в настоящее время производится обычно посредством составления красных книг различного уровня.

С момента, когда человечество всерьез обратило внимание на проблему сокращения биологического разнообразия и исчезновения с лица земли только в последнее столетие десятков видов живых организмов, красные книги и «красные списки» стали составляться для привлечения внимания правительственных и общественных организаций к принятию мер по сохранению уязвимых видов.

Первым актом подобного рода была подписанная в 1902 г. Международная конвенция по охране птиц, а с середины XX века исследования по инвентаризации редких видов и призывы к принятию необходимых мер по их охране приняли глобальный характер, усилия научного сообщества были направлены на последовательное достижение результатов в этой сфере.

В 1948 г. был создан Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), одним из первых решений которого стала подготовка Красной книги. Пионерскими широко известными трудами на эту тему стали фундаментальные издания Ф. Харпера «Исчезнувшие и исчезающие млекопитающие Старо-

го Света», Ю. Гринвея «Исчезнувшие и исчезающие птицы мира». С 1963 г. МСОП периодически публикует красные книги и красные списки угрожаемых видов, привлекая внимание правительственных и общественных организаций к принятию мер по сохранению уязвимых видов. С конца 60-х – начала 70-х годов стали появляться региональные и национальные красные книги, а некоторые государства приняли специальные законодательные акты, касающиеся данного вопроса (Ильяшенко, Ильяшенко, 2000). Что касается научной разработанности этой проблемы, то советские ученые первоначально допустили отставание от общемировой тенденции. Например, как указывает А.Ю. Хворостов (2012), в Советском Союзе первая статья о необходимости наличия правовых основ, регулирующих отношения по воздействию общества на природу, была написана заведующим кафедрой земельного права юридического факультета МГУ профессором Казанцевым Н.Д. только в 1961 г. (Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1961. № 1).

Примерно к этому времени Международный союз охраны природы и природных ресурсов – МСОП, начал публиковать списки исчезающих и редких видов животных. Лишь в 1974 г. был учрежден Комитет по угрожаемым видам растений, а к 1978 г. уже была издана первая Красная книга растений.

Постепенно произошло движение от создания международных Красных книг к национальным и далее – к региональным и муниципальным (районным, или городским), причем в данном случае советские ученые активно включились в достижение поставленной задачи. В СССР первая Красная книга, посвященная редким и исчезающим видам растений, была издана как справочник в 1975 г. (Казакова, Мучник, 2012).

Создание и ведение красных книг стало значительным шагом в деле защиты редких и находящихся под угрозой исчезновения животных, растений и грибов. Они стали инструментом не только инвентаризации таких объектов животного и растительного мира, но и научно-организационным фундаментом целевых государственных актов и мероприятий по их сохранению и восстановлению (Ильяшенко, Ильяшенко, 2000).

Что касается отечественного опыта в данной сфере можно отметить, что еще в 1976 г. в ЦЛОП МСХ СССР был создан Сектор редких животных, сотрудники которого начали целенаправленную подготовку издания Красной книги СССР. С учетом полученных предложений и замечаний был составлен список видов, требующих принятия срочных мер защиты.

Комитет по угрожаемым видам растений был создан МСОП уже в 1974 г., а в 1978 г. вышла первая Красная книга растений МСОП. Однако еще в 1974 г. постановлением Коллегии МСХ СССР была учреждена Красная книга редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений СССР – «Красная книга СССР» и утверждено положение об этой книге. В этом же году Постановлением Правительства СССР о присоединение к Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, было предусмотрено введение ограничений на добычу и взятие под охрану видов, занесенных в Красную книгу СССР.

В 1984 г. в ЦНИЛ Главохоты была организована группа по изучению редких видов животных. С 1986 г. создан сектор Красной книги России.

Ученый Совет ЦНИЛ в конце 1988 г. рекомендовал начать подготовку тома «Животные», который включал бы очерки видов, занесенных в Красную книгу и Приложения – виды, исключенные из Красной книги, виды вымершие и виды,



нуждающиеся в контроле за состоянием их популяций. С этого времени началась работа по подготовке проектов законодательных актов.

Занесение того или иного вида дикого животного или растения в Красную книгу является одним из юридических формализующих признаков редкого вида, как объекта правовой охраны. С включением видов животных и растений в Красную книгу, такие объекты формально отграничиваются от всех других представителей животного и растительного мира. Только в отношении занесенных в красные книги биологических видов функционируют механизмы организационно-правовых гарантий, повышающие возможности их сохранения и восстановления.

Красная книга Российской Федерации является основным государственным юридическим документом, учрежденным в целях выявления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных, дикорастущих растений и грибов, а также некоторых подвидов и локальных популяций. Она необходима для организации исследований и слежения за состоянием этих животных и растений и их местообитаний, для разработки и осуществления особых мер по их охране, восстановлению и научно обоснованному использованию (Ильяшенко, Ильяшенко, 2000). Правовую основу формирования и ведения Красной книги РФ и красных книг ее субъектов составляют Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире».

В Красную книгу Российской Федерации заносятся редкие и исчезающие животные, растения и грибы, постоянно или временно обитающие в состоянии естественной свободы или произрастающие в естественных условиях на территории Российской Федерации, континентального шельфа и морской экономической зоны Российской Федерации, которые нуждаются в государственно-правовых действиях, входящих в компетенцию Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти. Они обеспечивают контроль и выполнение международных обязательств и государственных правовых актов Российской Федерации, координацию государственных мероприятий между республиками, краями, областями и автономными образованиями, государственный контроль за состоянием вида животного или растения, обитающего в пределах только одного субъекта Российской Федерации, если исчезновение его с этой территории влечет за собой утрату данного вида животного или растения из фауны или флоры Российской Федерации.

Огромное значение в любом регионе имеет сам факт выхода Красной книги. Но, самое главное начинается после ее издания. Это система мероприятий по дальнейшему изучению редких видов и организация конкретных мер по их охране. Это программа и задачи ведения Красной книги. Задачи ведения региональных Красных книг предусматривают:

- дальнейшее изучение флоры и фауны региона;
- изучение состава редких растений и животных на существующих особо охраняемых природных территориях);
- исследование состояния популяций;
- выявление участков, подлежащих охране, и организация новых ООПТ;
- пропаганда сведений о Красной книге среди населения (Силаева, 2013).

Как указывается в литературе, чтобы Красная книга являлась практическим руководством и инструментом для сохранения биоразнообразия, необходимо при ее составлении придерживаться последовательной схемы: создание инвентаризационных сводок живых организмов – затем на их основе создание Кадастра редких видов – затем «краснокнижных» списков (Снитко и др., 2009).

Красная книга как официальный документ, отражающий позицию Министерства природопользования и экологии, а значит и правительства региона, включает виды, подлежащие охране в данном регионе.

Как указывается в Постановлении Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13 «Об утверждении правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов», добывание объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов, 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 нужд коренных малочисленных народов.

Добывание объектов животного мира производится только на основании разрешения, выдаваемого Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

А, например, Решением Коллегии Евразийской Экономической Комиссии от 16 августа 2012 г. № 134 «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования» был утвержден список редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и дикорастущих растений, их частей и (или) дериватов, включенных в красные книги Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, ограниченных к перемещению через таможенную границу Таможенного союза при вывозе.

Таким образом, можно отметить, что в настоящее время Красная книга не является декларативным документом – содержащийся в ней материал активно используется при организации государственной экономической политики.

Официально порядок ведения Красной книги на конкретной территории утверждается постановлением Министерства природопользования и экологии (или иначе называемого министерства конкретного региона, выполняющего аналогичные функции).

К основным мероприятиям, проводимым в рамках этого направления, относятся сбор и анализ данных об объектах живой природы, организация мониторинга их состояния, создание и пополнение баз данных, занесение в Красную книгу новых видов и исключение из нее объектов, не требующих специальной охраны, подготовка и реализация предложений по специальным мерам охраны (Присяжнюк, 1997).

В связи с подготовкой к новому изданию томов Красной книги задачей (в период между изданиями) является ведение Красной книги, а также развитие концепции по созданию Красных книг не только отдельных видов, но и сообществ, сохранение биоразнообразия особо охраняемых природных территорий, развитие экологического образования населения и обеспечения устойчивого развития комплекса «природа - экономика - человек» в конкретном регионе (Исаев, 2012).

Природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, а также особо охраняемые природные территории составляют взаимосвязанную сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, охватывающую собственно пользование природными объектами, всеми благами природы, правовую и другие виды охраны окружающей среды и обеспечения

экологической безопасности. Природопользование включает земле-, водо-, лесо- и недропользование, использование растительного (вне лесов) и животного мира, атмосферного воздуха и космоса. Российская Федерация осуществляет правовое регулирование этих объектов совместно с субъектами, устанавливает их режимы (порядок и правила пользования, требования по научно обоснованному, рациональному и комплексному использованию, их воспроизводству, сохранению и улучшению). Вопросы природопользования являются предметом регулирования Земельного (2001 г.), Водного (2006 г.), Лесного (2006 г.) и других кодексов, федеральных законов «О недрах», «О животном мире» и др. В них разграничиваются полномочия Федерации и ее субъектов в конкретных областях регулирования, даются исчерпывающие перечни объектов регулирования, определяются органы управления, виды охраны и ее организация, права и обязанности пользователей этих объектов природы, виды, способы и условия пользования, цели экономического регулирования, ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании конкретных объектов природы (Лазарев, 2010).

В соответствии с указом от 13 мая 2000 г. № 849 введен институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Подобное решение могло повлечь некоторое перераспределение полномочий органов исполнительной власти. Имеющийся перечень включает девять федеральных округов – Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный и Крымский. Однако хотя само понятие «федеральный округ» и было введено в оборот, но в нормативном акте не расшифровано, что создает некоторые трудности на практике. В условиях отсутствия легального определения, мы вынуждены рассматривать федеральный округ как некое административное образование, созданное с исключительной целью – обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений.

Как указывает Е.Н. Мотрук (2008), в соответствии с п. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Таким образом, Конституция РФ устанавливает единственно возможное деление Федерации – на субъекты, и любая попытка создания альтернативных единиц деления может рассматриваться как незаконная.

Однако характеристика федерального округа как административно-территориальной единицы, на наш взгляд, неприемлема. В федеральном округе, в отличие от субъектов Российской Федерации, отсутствуют органы законодательной и судебной государственной власти, собственное законодательство и иные определяющие статус государственного образования признаки. Кроме того, федеральные округа представляют собой даже не территориальные единицы, а лишь абстрактные совокупности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, перечень органов власти, осуществляющих свои полномочия в рамках федерального округа, весьма ограничен. На территории округа осуществляют деятельность сотрудники аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации – должностные лица Администрации Президента Российской Федерации (президентская власть) и сотрудники окружных управлений феде-

ральных органов исполнительной власти, созданных в рамках осуществления взаимодействия с полномочными представителями (исполнительная власть).

Учреждение Президентом РФ должности своего полномочного представителя в федеральном округе представляет собой форму реализации главой государства своего конституционного права назначать и освобождать полномочных представителей Президента Российской Федерации и в определенной степени определять основные направления внутренней политики Российской Федерации. Только в этом смысле можно говорить о конституционности предложенного Президентом РФ дробления государства на федеральные округа.

Вместе с тем в целях реализации некоторых государственных функций целесообразно было бы рассматривать федеральный округ и в иных отношениях. Известно, что в государственно-правовой жизни иногда бывает необходимо воспользоваться единицей более крупной, чем субъект федерации, но площадь всего государства для этой цели является чрезмерно большой. Это касается, в частности, и дела охраны природы, например, когда речь идет о крупных природно-территориальных комплексах. Данное положение будет особенно показательно, если рассмотреть в качестве примера Приволжский федеральный округ, осью которого является река Волга, выступающая одновременно путем миграции некоторых редких видов животных, местом обитания редких и исчезающих видов растений. Это обстоятельство приводит к необходимости охраны данных видов на протяжении всего федерального округа (всего волжского течения), поскольку упущение, совершенное в одном субъекте федерации в данном случае может свести на нет всю природоохранную деятельность, успешно осуществляемую в иных субъектах. В данном случае, было бы целесообразно как создание единого органа, осуществляющего природоохранную деятельность на всем протяжении Волги, так и издание Красной книги федерального округа, что могло бы способствовать охране мигрирующих в его пределах видов, а также проведение унификации правовых норм, касающихся природоохраны в субъектах федерации с целью разработать здесь единый стандарт природопользования.

Указ от 13.05.2000 г. говорит об аппарате полномочных представителей Президента РФ, однако не упоминает какие-либо иные органы власти, создаваемые на этом уровне. Данные служащие относятся к категории государственных служащих и входят в аппарат Администрации Президента РФ, которая обеспечивает информационное, документационное, правовое, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности полномочного представителя и его аппарата. Такая категория, как «служащие федерального округа» не называется.

Учреждение федеральных округов и функционирование в них полномочных представителей Президента РФ никак не связаны с развитием административной реформы. Распределение предметов ведения и полномочий в сфере государственного управления по-прежнему осуществляется между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации, реализация отдельных полномочий делегируется на муниципальный уровень. При этом, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах в таком распределении полномочий не участвуют. Их основная задача – обеспечивать реализацию Президентом РФ основных направлений в субъектах федерации, чего они добиваются путем сочетания в своей деятельности политических и правовых мер (Мотрук, 2008).

В соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849, утверждено Положение «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», в соответствии с которым полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

В соответствии с частью 3 статьи 80 Конституции РФ, Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Статья 114 Конституции (часть 1) содержит пункты, которые относят к компетенции Правительства РФ совершение действий, прямо или косвенно связанных с делом охраны природы. Правительство РФ:

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Таким образом, можно отметить, что в плане охраны природы посредством управляющего аппарата федерального округа, Президент РФ может определять только общую политику.

Вопросы непосредственного управления природоохранной находятся в ведении Правительства РФ, однако аппарат полномочного представителя Президента РФ с Правительством РФ никак не связан.

Основными задачами полномочного представителя являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

- представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Следовательно, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах одновременно являются как составной частью института аппарата главы государства, так и поглощающего его института главы государства. Этим определены их место, полномочия, компетенция и ответственность (Долгалев, 2010).

Как указывает Е.С. Коломийцев, статус федеральных округов остается неопределенным. Он не закреплен ни в Конституции страны, ни в конституциях (уставах) субъектов федерации, ни в федеральных законах (Коломийцев, 2013).

К основным задачам полномочного представителя относится, в том числе и работа по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней политики государства, куда обосновано можно было бы отнести и политику, направленную на охрану окружающей среды. Он имеет заместителей, на одного из которых вполне могли бы быть возложены обязанности по контролю за охраной природы на территории округа.

Основная сложность здесь заключается в том, что федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды» относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды ведение Красной книги РФ, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды ведение Красной книги субъекта РФ (статьи 5-6 указанного закона). Постановление Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 158 «О красной книге Российской Федерации» содержит указание на то, что Красная книга РФ ведется специальным министерством, на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, которые подлежат особой охране. Аналогичный порядок существует на уровне субъекта федерации. Можно отметить, что организация издания Красной книги действительно требует работы специализированного органа, обладающего компетенцией в регулировании необходимой сферы отношений, однако на территории федерального округа не существует полномочного субъекта, на которого можно было бы возложить настоящую обязанность. Вероятно, что именно в связи с этим, федеральный закон «Об охране окружающей среды», изданный 10 января 2002 года (т.е. уже после указа об организации института полномочных представителей), в статье 60 отмечает, что «в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга РФ и красные книги субъектов РФ», но не красная книга федерального округа.

Животные, растения и грибы, занесенные в Красную книгу РФ, подлежат занесению в Красные книги субъектов в составе РФ. В свою очередь, составление региональных списков особо охраняемых видов облегчает выявление тех животных, растений и грибов, которые подлежат занесению в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации.

Животные, растения и грибы, занесенные в Красную книгу международного союза охраны природы, обитающие (произрастающие) постоянно или временно на территории Российской Федерации, континентального шельфа и морской экономической зоны Российской Федерации, заносятся в Красную книгу РФ в тех случаях, когда этого требует состояние их численности или условий существования в Российской Федерации. Это же относится к животным, растениям и грибам, охраняемым международными конвенциями (Ильяшенко, Ильяшенко, 2000).

Как правило, вид, внесённый в Красную книгу Российской Федерации и зарегистрированный на территории какого-либо региона, вносится и в Красную книгу этого региона.

С сожалением приходится констатировать, что для издания Красной книги федерального округа в настоящий момент не существует непосредственно ни законодательных, ни организационных предпосылок. Однако подобные предпосылки могли бы быть созданы посредством формирования, например, некоего координационного совета во главе с полномочным представителем Президента или его заместителем, контролирующим процесс охраны природы на всей территории федерального округа, к обязанностям которого относилась бы унификация природоохранных актов, существующих в субъектах федерации и определение видов, подлежащих особой охране.

В данном случае, можно говорить о том, что создание никаких органов исполнительной власти, которые бы выполняли бы государственное управление в

определенных сферах, в рамках федерального округа не предполагается и невозможно в соответствии с Конституцией РФ.

Однако во многих государствах (и Россия здесь не исключение) создаются особые округа, которые не являются административно-территориальными единицами, и делятся (в зависимости от специфики объекта управления) на военные, судебные, пожарные, почтовые, регистрационные и т.п. границы таких округов не всегда совпадают с административно-территориальным делением государства (Мотрук, 2008).

Имеются подобные округа (военные, нотариальные, в системе арбитражных судов) и в России. В свете вышеизложенного, можно прийти к выводу, что создание новых – природоохранных – округов на территории Российской Федерации не должно вступить в противоречие с уже сложившейся практикой. При формировании подобных округов за основу могут быть взяты территории, имеющие сходные климатические и природные особенности (например, Дальневосточный регион или Поволжье).

С другой стороны, все указанные примеры округов имеют в качестве своей основы некий координирующий орган, осуществляющий общее управление в своей специфической сфере. Несмотря на то, что указанный орган тем самым участвует в выполнении функций государства, сам он не обязательно относится к государственным органам (в качестве примера можно назвать частного нотариуса). В связи с изложенным, во главе будущей системы федеральных природоохранных округов могут быть поставлены научные институты, обладающие знаниями и компетенцией, позволяющими выстроить нормативную систему природоохраны на территории округа, что касается, например, создания Красных книг для соответствующего укрупненного региона.

Л.А. Прозорова (2011) обосновывает необходимость создания Красных книг для более крупных единиц, чем субъект федерации, в частности, для дальневосточного региона в целом. Это обосновывается наличием здесь узкоареальных видов растений и животных, нигде более не встречающихся. Автор указывает, что попытки создания подобной Красной книги уже предпринимались в рамках севера Дальнего Востока, в разработке находятся Красные книги административных выделов Дальневосточного Федерального округа. Обосновать возможность принятия Красной книги федерального округа по мнению данного автора можно и тем, что это позволит, посредством синтеза сведений в объединенном издании, исправить ошибки и недоработки региональных Красных книг. Красная книга федерального округа не будет носить излишне региональный характер и при ее сравнении с Красной книгой РФ, Следует помнить, что даже национальная Красная книга является региональной по отношению к международной в том случае, если включает информацию только лишь о частях ареалов живых существ. Данные же, проверенные и дополненные научным сообществом при составлении Красной книги федерального округа, уже можно включать в национальную и международную Красные книги.

В настоящее время является общепризнанным, что нельзя сохранить виды, взятые отдельно, не сберегая места их обитания и окружающие их сообщества (Силаева, 2013).

Для этого данным органам должны быть делегированы соответствующие функции, что, на наш взгляд, возможно выполнить в имеющихся условиях.

В Институте экологии Волжского бассейна РАН за последние годы проделана огромная работа по сохранению биологического разнообразия в целом и редких фракций в частности. Разработанная в 2000 г. концепция ведения региональных Красных книг (Саксонов, Розенберг, 2000) получила свою реализацию через создание и ведение Красных книг Самарской (Красная книга..., 2007), Ульяновской (Красная книга..., 2015), и Пензенской (Красная книга..., 2013) областей.

Так для Красной книги Пензенской области был предложен список лишайников (Васюков и др., 2011), составлен свод сведений о редких и уязвимых редких растениях (Васюков, Новикова, Саксонов и др., 2012; Васюков, Саксонов, 2011; Раков и др., 2016; Новикова и др., 2013; Новикова, Горбушина, Васюков и др., 2014).

Для реализации концепции ведения Красной книги Самарской области были разработаны основы флористического мониторинга и другие научно-организационные мероприятия (Конева, Саксонов, 2005, 2007, 2010; Розно и др., 2004; Саксонов, Сенатор, Розенберг, 2013; Конева, Саксонов, 2001, 2003). Список рекомендуемых к охране таксонов неоднократно обсуждался на специальных конференциях и совещаниях (Конева и др., 2008; Паутова и др., 2008; Плаксина и др., 2007; Раков и др., 2012; Саксонов, 2007; Сенатор и др., 2012; Симонова и др., 2008; Саксонов и др., 2007, 2003; Саксонов, Сенатор, 2012). В целях совершенствования ведения Красной книги Самарской области была разработана специальная шкала статуса редкости (Саксонов, 2003; Саксонов, Сенатор, 2010); оценены факторы, лимитирующие численность редких таксонов (Саксонов и др., 2014); оценена роль особо охраняемых природных территорий и их вклад в сохранение флористических редкостей (Конева, Саксонов, 2011; Сенатор, Саксонов, 2010; Савенко и др., 2009; Саксонов, 2007; Саксонов, Конева, 2005; Саксонов, Сенатор, 2012, 2013; Саксонов и др., 2014). Считаю особо важным популяризацию идеи охраны биологического разнообразия (Конева и др., 2009; Таранова, Саксонов, 2010). Опыт создания Красной книги Самарской области изложен в следующих публикациях (Матвеев и др., 1993, 2006; Саксонов, 2001; Саксонов и др., 2001, 2009, 2015).

Аналогичные материалы по совершенствованию ведения Красной книги Ульяновской области опубликованы в ряде работ (Саксонов и др., 2011; Сенатор и др., 2010, 2011; Раков и др., 2011, 2016).

Критические материалы по опыту создания Красных Книг Саратовской и Волгоградской областей изложены в публикациях Н.В. Конева и С.В. Саксонова (Конева, Саксонов, 2008; Саксонов, 1998).

Разработка концепции создания Красной книги Волжского бассейна (ВБ) сразу велась по нескольким направлениям:

- выявлен перечень редких видов флоры России, встречающихся на территории ВБ (Васюков и др., 2014; Саксонов, Конева, 2003; Саксонов и др., 2006).

- предложены списки различных таксономических и экологических групп, рекомендуемых для включения в Красную книгу ВБ (Васюков, Саксонов, 2014, 2015; Васюков и др., 2015а, б; Соловьева, Сенатор, 2009; Саксонов и др., 2006, 2011, 2014, 2015).

- разработана концепция и предложены пути ее реализации (Сенатор, 2011; Розенберг и др., 2009, 2011, 2012; Саксонов и др., 2003, 2011, 2012; Саксонов, Сенатор, Розенберг, 2011; Сенатор, Саксонов, 2014; Сенатор и др., 2011, 2012).

Процесс дифференциации российского законодательства, который вслед за развитием общества приводит к появлению новых отраслей права – самостоятель-



ных, имеющих свой предмет и метод правового регулирования, в настоящее время, о чем уже можно говорить уверенно, привел к формированию относительно новой отрасли – Экологического права России. От отдельных и в достаточной степени случайных норм, которые охраняли лишь отдельные природные объекты, законодатель перешел к охране отдельных частей биогеоценозов – таких как птицы или морская среда, либо же отдельных, ограниченных в пространстве природных сообществ – посредством формирования особоохраняемых природных территорий.

Считаем, что в настоящее время был сделан следующий шаг в процессе формирования единого природоохранного законодательства, отвечающего уровню глобальных проблем, стоящих перед человечеством. Сегодня существуют как базовые нормативно-правовые акты, так и специальное законодательство, регулирующее отдельные вопросы природопользования и природоохраны. Круг подобных нормативно-правовых актов очень широк, кроме того, следует учесть, что многие нормы законодательства, также носящие природоохранный характер, были разбросаны по различным нормативно-правовым актам, а сам процесс дифференциации нормативного-материала продолжается, что подтверждается, например, принятием в последние десятилетия обособленного Водного и Лесного кодексов, законодательства, касающегося охраны атмосферного воздуха и многих других нормативно-правовых актов. Считаем однако, что подобная дифференциация при всех ее положительных аспектах несет и некоторые отрицательные моменты, связанные, прежде всего, с трудностью ориентации в соответствующем нормативном материале. Многие граждане не обладают достаточным временем для того, чтобы ознакомиться со всем многообразием существующих в различных нормативно-правовых актах юридических норм, не стимулирует к ознакомлению подобная фрагментарность и должностных лиц соответствующих государственных органов. Но, и здесь мы сталкиваемся с древней проблемой права, человеку трудно уважать (понимать, соблюдать, ценить) те нормативные предписания, в которых он не разбирается и которые не понимает. Данное обстоятельство многократно снижает эффективность правоприменительной деятельности в соответствующей сфере природоохранных отношений, вызывает многочисленные недочеты в осуществлении основополагающих принципов и идей экологической ответственности (которая также является категорией, не получившей своего широкого признания в юридической науке).

Мы считаем, что проведенный в данной работе анализ развития и современного состояния природоохранного законодательства России и оценка соответствия этого законодательства требованиям сохранения биологического разнообразия позволяет говорить о наличии многочисленных проблем, которые крайне отрицательным образом сказываются на сохранении биологического разнообразия, не позволяют государству выстраивать единую природоохранную политику.

К направлениям решения этих проблем, на наш взгляд, можно отнести, во-первых, (и это, возможно, самое важное) появление соответствующего понятийного аппарата, определяющего такие важные в плане непосредственного правоприменения категории, как «экологическое правонарушение», «экологический вред», «экологическая культура» и другие, что позволило бы лучшим и более полным образом претворять на практике требования соответствующих правовых норм. Во-вторых, на наш взгляд, необходимо изменить сам подход к формированию экологического законодательства. Экономикоцентристский подход должен здесь отступить в прошлое, уступить место экологоцентристскому подходу, предполагающему сохранение биологического разнообразия в качестве главной цели человечества

на современном этапе его развития. К разработке соответствующих норм необходимо привлекать широкие слои общественности, подобная разработка должна сопровождаться глубоким прогнозированием возможного влияния того или иного законодательного положения на реализацию экологической политики государства, подобное прогнозирование будет невозможно осуществить без привлечения соответствующих научных организаций, как это делается при создании соответствующих красных книг.

На наш взгляд, решение обозначенных проблем возможно посредством изменения сложившейся парадигмы к конструированию природоохранного законодательства – количественное накопление соответствующих экологических норм должно привести к их качественному преобразованию. Исторически наметившийся подход, в соответствии с которым по каждому из подлежащих регулированию вопросов принимается отдельный нормативный акт, в настоящее время уже исчерпал себя. Необходима глубокая систематизация природоохранного законодательства, что может в качестве своего результата повлечь принятие специального экологического кодекса, регулирующего обозначенные сферы общественных отношений. Безусловно, что принятие подобного Кодекса, по образцу соответствующих модельных актов Содружества Независимых Государств не только позволит лучше применять нормы природоохранного законодательства (аккумуляция этих норм в одном месте позволит законодателю показать взаимосвязь между этими нормами и взаимодействие между ними, также более отчетливо будет показана взаимосвязь между отдельными объектами окружающей природой среды, более детально на уровне законодательства будут показаны процессуальные особенности различных экологических процедур, определения ключевых понятий, методов и идей, труднее на практике будет «забыть» о применении какого-то правила), но и будет иметь важное идеологическое значение, продемонстрирует внимание, которое государство уделяет вопросам охраны природы, что повысит уважение к этой проблеме и у всех иных субъектов общественной жизни.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

**Авакян А.Б.** Взгляд на каскад // Экология и жизнь. 2000. № 1. С. 48-51. – **Алексеев С.С.** Теория права. М.: БЕК, 1995. 320 с.

**Боголюбов С.А.** Экологическое право. М.: Юристъ, 2006. 430 с. – **Бородин А.А., Майбуров И.А.** Платность как основа разработки принципов, методов и механизмов совершенствования природопользования в России // Вестн. УГТУ–УПИ. Сер. экономика и управление. 2008. № 1. С. 89-97. – **Бринчук М.М.** Экологическое право (право окружающей среды). М.: Юристъ, 1998. 688 с. – **Буркин Д.О.** Экологическая культура в законодательстве России и Содружества независимых государств: сравнительно-правовой анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 5-1 (31). С. 33-35

**Васильева Е.Г.** Становление конституционного права на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением в России // Ленинградский юридический журн. 2013. № 1(31). С. 151-155. – **Васюков В.М., Корчиков Е.С., Саксонов С.В.** Виды лишайников, рекомендуемые для включения во второе издание Красной книги Пензенской области // Изв. Пензенского гос. пед. ун-та им. В.Г. Белинского. 2011. № 25, ч. 1. С. 47-53. – **Васюков В.М., Новикова Л.А., Саксонов С.В. и др.** Материалы по редким растениям Пензенской области // Изв. Пензенского гос. пед. ун-та В.Г. Белинского. Естественные науки. 2012. № 29. С. 42-46. – **Васюков В.М., Раков Н.С., Саксонов С.В.** Сосудистые растения Красной книги Российской Федерации (2008) в Среднем Поволжье // Флорологія та фітосозологія. 2014. Т. 3-4. Київ: Фітон. С. 18-23. – **Васюков В.М., Раков**

**Н.С., Саксонов С.В., Сенатор С.А.** Злаки (Poaceae Barnh.) в Красной книге Пензенской области. // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2012. Т. 21, № 4. С. 124-138. – **Васюков В.М., Саксонов С.В.** Виды семейства Asteraceae бассейна Средней и Нижней Волги, подлежащие охране // Биологические аспекты распространения, адаптации и устойчивости растений. Материалы Всерос. (с междунар. участием) науч. конф. (Саранск, 20-22 ноября 2014 г.) Саранск: Изд-во Мордов. нн-та, 2014. С. 59-62. – **Васюков В.М., Саксонов С.В.** Материалы для ведения Красной книги Пензенской области // Изучение и сохранение естественных ландшафтов. Сб. статей междунар. науч.-практ. конф., посвященной 80-летию Волгоград. гос. социально-пед. ун-та. Волгоград, 2011. С. 377-380. – **Васюков В.М., Саксонов С.В.** Редкие весенние эфемероиды Приволжской возвышенности // Изв. Сарат. ун-та. 2015. Т. 15. Нов. сер. Химия, биология, экология. Вып. 2. С. 86-88. – **Васюков В.М., Саксонов С.В., Раков Н.С., Сенатор С.А.** Виды сосудистых растений, описанные с Левобережья Средней Волги // Ботан. журн. 2015а. Т. 100, № 4. С. 394-402. – **Васюков В.М., Сенатор С.А., Раков Н.С., Саксонов С.В.** Виды сосудистых растений, описанные с Правобережья Средней Волги // Ботан. журн. 2015б. Т. 100, № 1. С. 44-59. – **Виноградова Е.В.** Преступления против экологической безопасности: Дис... докт. юридич. наук. Ставрополь, 2001. 381 с.

**Гогоберидзе Г.Г., Карелина Л.М., Богуш А.И.** Сравнительный подход в анализе экологического законодательства Российской Федерации и Финляндии // Ученые записки Рос. гос. гидрометеорологического ун-та. 2013. № 32. С. 130-135. – **Голиченков А.К.** Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ // Право и политика. 2000. № 10. С. 123-131. – **Гололобов Е.И.** Источники по экологической истории севера Западной Сибири // Изв. Рос. гос. пед. ун-та им. А.И. Герцена. 2009. № 110. С. 15-24. – **Гололобов Е.И.** Источники по экологической истории севера Западной Сибири // Изв. Рос. гос. пед. ун-та им. А.И. Герцена. 2009. № 110. С. 15-24. – **Доклад «Обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду. Основные проблемы. Возможные решения»** // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: сайт. Москва, 15 марта 2012. Электронный ресурс: [http://www.president-sovet.ru/structure/group\\_4/materials/doklad\\_obespechenie\\_prav\\_grazhdan.php](http://www.president-sovet.ru/structure/group_4/materials/doklad_obespechenie_prav_grazhdan.php) – **Долгалев О.В.** Уточнение правового статуса и положения полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 52-55.

**Жевлаков Э.Н.** Экологические преступления: понятие, виды, проблемы ответственности: Дис. ... докт. юридич. наук. М., 1991. 496 с. – **Забота об экологии начинается с каждого конкретного человека** [Электронный ресурс]. <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=18424>. Дата доступа: 10.01.2015.

**Захаров Д.Е.** К вопросу о праве собственности на животный мир // Рос. юридический журн. 2010. Т. 72, № 3. С. 130-137.

**Ивантер В.С., Авдеев А.С.** Лес в первых декретах Советской власти // Лесная промышленность. 1977. № 10. С. 6-7. – **Ильяшенко В.Ю., Ильяшенко Е.И.** Красная книга России: правовые акты. М.: 2000. 144 с.

**Исаев В.А.** Красная книга Ивановской области: в период между изданиями // Вестн. Ивановского гос. ун-та. Сер.: Естественные, общественные науки. 2012. № 2. С. 25-28. – **История законодательной деятельности в области охраны и использования объектов живой природы** [Электронный ресурс]: [http://biodat.ru/vart/doc/gef/GEF\\_A/A11/A1\\_1\\_242.html](http://biodat.ru/vart/doc/gef/GEF_A/A11/A1_1_242.html). Дата обращения: 9.01.2015. – **Исфорт Г.** Производственный процесс и окружающая среда. М.: Прогресс, 1983. 272 с.

**Казакова М.В., Мучник Е.Э.** Красная книга – инструмент сохранения природной флоры // Вестн. Рязанского гос. ун-та им. С.А. Есенина. 2012. № 35. С. 115-135. – **Карамурза С.** «Обман» // Свет: природа и человек. 1991. №4. с. 14-18. – **Коломийцев Е.С.** Федеральные округа России как институт территориальной политики: вопросы статуса и районирования // Изв. Сочинского гос. ун-та. 2013. № 2 (25). С. 169-173. – **Конева Н.В.,**

**Саксонов С.В.** (рец.) Красная книга Саратовской области: грибы, лишайники, растения, животные / Комитет охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области. Саратов: Изд-во ТПП Саратов. обл., 2006. 528 с.: илл. 16 с. ил. (вкладка). Тир. 5000 экз. // Самарская Лука: Бюл. 2008. Т. 17, № 4. С. 933-936. – **Конева Н.В., Саксонов С.В.** К проблеме охраны водных и прибрежно-водных растений в Среднем Поволжье // Вестн. Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Серия «Экология». Тольятти: ВУиТ, 2007. Вып. 7. С. 135-140. – **Конева Н.В., Саксонов С.В.** О реализации прав населения на благоприятную окружающую среду (из опыта работы Института экологии Волжского бассейна Российской академии наук) // Самарская Лука: проблемы глобальной и региональной экологии. 2010. Т. 19, № 4. С. 123-126. – **Конева Н.В., Саксонов С.В.** Об организации флористического мониторинга в Самарской области // Изв. Самар. НЦ РАН. 2005. Спец. вып. № 2. ELPIT-2005. С. 189-195. – **Конева Н.В., Саксонов С.В.** Реликтовые элементы во флоре Самарской Луки: обзор работ // Экология и география растений и сообществ Среднего Поволжья. Тольятти: Кассандра, 2011. С. 52-60. – **Конева Н.В., Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Вся Красная книга Самарской области: растения лишайники, грибы. Тольятти: Кассандра, 2009. 272 с. – **Конева Н.В., Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Раритетная фракция Самарской флоры // Фундаментальные и прикладные проблемы ботаники в начале XXI века: Материалы всероссийской конференции. (Петрозаводск, 22-27 сентября 2008 г.). Ч. 3. Молекулярная систематика и биосистематика. Флора и систематика высших растений. Палеоботаника. Культурные и сорные растения. Ботаническое ресурсосведение и фармакогнозия. Охрана растительного мира. Петрозаводск, 2008. С. 352-354. – **Копылов М.Н.** Введение в международное экологическое право. М.: РУДН, 2007. 268 с. – Красная книга Пензенской области. Т. 1. Грибы, лишайники, мхи, сосудистые растения. 2 изд. Пенза, 2013. 300 с. – **Красная книга Самарской области: Растения.** Тольятти: ИЭВБ РАН, 2007. 372 с. – **Красная книга Ульяновской области.** М.: Изд-во Буки Веди, 2015. 550 с. – **Красов О.И.** Экологическое право. М.: Норма, 2004. 576 с. – **Кудинова Г.Э., Розенберг Г.С., Костина Н.В. и др.** Стоимостная оценка экосистемных услуг при обеспечении устойчивого развития региона (на примере Самарской области) // Вестн. Самар. гос. экономического ун-та. Спец. вып. 2015. № 8(130). С. 17-23.

**Лавыгина И.В.** Этапы формирования уголовного законодательства России об экологических преступлениях // Актуальные вопросы современной науки. 2009. № 6-1. С. 124-133. – **Лазарев Л.В.** Комментарий к Конституции РФ. М.: Проспект, 2010. 706 с. – **Лазарев М.И.** Теоретические вопросы современного международного морского права. М.: Наука, 1983. 320 с. – **Лопашенко Н.А.** Экологические преступления: Комментарий к главе 26 УК РФ. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. 802 с.

**Матвеев В.И., Горелов М.С., Саксонов С.В.** О Красной книге Самарской области // Экологические проблемы бассейнов крупных рек: Тез. докладов междунар. конф. (Тольятти, Россия, 6-10 сентября 1993 г.). Тольятти: ИЭВБ РАН, 1993. С. 174-175. – **Матвеев В.И., Саксонов С.В., Розенберг Г.С. и др.** О сохранении флористического богатства Самарской области // Флористические исследования в Средней России: Материалы VI научного совещания по флоре Средней России (Тверь, 15-16 апреля 2006 г.). М., 2006. С. 98-100. – **Маттеи У., Суханов Е.А.** Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999. 384 с. – **Миронов В.С.** Экологическая функция государства: понятие, содержание, формы и методы осуществления (сравнительный анализ на примере России и Германии): Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Р/нД, 2007. 25 с. – **Мотрук Е.Н.** Статус и перспективы развития федеральных округов в Российской Федерации // Власть и управление на Востоке России. 2008. № 2. С. 218-222.

**Никитин В.В.** Правовые основы охраны особых природных территорий в субъектах Российской Федерации. М.: Юристъ, 2005. 159 с. – **Новикова Л.А., Васюков В.М., Горбушина Т.В., Саксонов С.В.** Растения семейства бобовые (Fabaceae Lindl.) в Красной книге Пензенской области // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2013. Т. 22, № 3. С. 116-128. – **Новикова Л.А., Горбушина Т.В., Васюков В.М.,**

**Саксонов С.В.** Редкие виды семейства зонтичные (Ариасеae) в Красной книге Пензенской области // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2014. Т. 23, № 3. С. 131-140.

**Павлов П.** Особенности права собственности на животный мир // Рос. юстиция. 1998. № 4. С. 40-42. – **Паутова В.Н., Тарсова Н.Г., Саксонов С.В., Матвеев В.И., Буркова Т.Н.** Водоросли, рекомендуемые к внесению Красной книги Самарской области // Изв. Самар. НЦ РАН. 2004. Спец. вып. «Природное наследие России». Ч. 1. С. 171-182. – **Пиньковецкая Ю.С., Игонина А.М.** Некоторые аспекты экологического состояния субъектов Российской Федерации // Интернет-журнал Науковедение. 2013. № 6(19). [Электронный ресурс]-М.: Науковедение, 2013. - Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/PDF/138EYN613.pdf> – **Плаксына Т.И., Саксонов С.В., Конева Н.В. и др.** Очерки об астровых (Asterales, Asteraceae), включенных в Красную книгу Самарской области // Фиторазнообразии Восточной Европы. 2007. № 3. С. 3-21. – **Плохова В.А.** Особенности природных объектов и их отражение в правовом регулировании // Рос. юстиция. 2002. № 6. С. 28-30. – **Полянская И.Г., Фадеев А.Ф.** К вопросу о списании запасов полезных ископаемых в процессе их учета // Вестн. УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2010. № 3. С. 97-107. – **Присяжнюк В.Е.** Современное состояние работ в субъектах Российской Федерации по созданию и ведению региональных Красных книг // Проблемы региональной Красной книги. Межведомственный сб. науч. тр. Пермь, 1997. С. 5-13. – **Прозорова Л.А.** Проблемы и перспективы дальневосточных красных книг // Вестн. СВНЦ ДВО РАН, 2011. № 1. С. 101-103.

**Раков Н.С., Саксонов С.В., Васюков В.М.** Красная книга Ульяновской области – современный этап изучения флоры региона // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2016. Т. 25, № 1. С. 112-128. – **Раков Н.С., Саксонов С.В., Васюков В.М.** Красная книга Ульяновской области – современный этап изучения флоры региона Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2016. Т. 25, № 1. С. 112-128. – **Раков Н.С., Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Проблемы сохранения биоразнообразия на примере Красной книги Ульяновской области // Проблемы региональной экологии. 2011, № 2. С. 232-237. – **Раков Н.С., Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Редкие и уязвимые сосудистые растения Самарской области // Изв. Самар. НЦ РАН. 2012. Т. 14, № 1(7). С. 1838-1843. – **Розенберг Г.С., Саксонов С.В., Сенатор С.А.** Проблемы сохранения природного наследия России: на пути к Красной книге Волжского бассейна // Столетие Постоянной Природоохранительной Комиссии ИРГО. Юбилейная книга-альманах. М.: Русское географическое общество, 2012. С. 38-43. – **Розенберг Г.С., Саксонов С.В., Сенатор С.А. и др.** О Красной книге Волжского бассейна // Раритеты флоры Волжского бассейна: доклады участников российской научной конференции (г. Тольятти, 12-15 октября 2009 г.). Тольятти: Кассандра, 2009. С. 187-194. – **Розно С.А., Кавеленова Л.М., Саксонов С.В.** К проблемам охраны и изучения высших растений в условиях Самарской области // Изв. Самар. НЦ РАН. 2004. Спец. вып. 3 «Актуальные проблемы экологии». С. 106-113.

**Савенко О.В., Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Экологические условия и сохранность раритетного компонента флоры Мелекесско-Ставропольского ландшафта Низменного Заволжья // Изв. Самар. НЦ РАН. 2009. Т. 11, № 1. С. 43-50. – **Саксонов С.В.** (рец.) О Красных книгах Саратовской и Волгоградской областей и Республики Татарстан // Ботанический журнал. 1998. Т. 84, № 1. С. 145-152. – **Саксонов С.В.** Дополнения к первому изданию Красной книги Самарской области (сосудистые растения) // Фиторазнообразии Восточной Европы. 2007. № 3. С. 22-27. – **Саксонов С.В.** Конференции и совещания по подготовке Красной книги Самарской области (1998-1999 гг.) // Самарская Лука: Бюл. 2001. № 11. С. 375-388. – **Саксонов С.В.** Об организации флористического мониторинга на Приволжской возвышенности // Биологические ресурсы и устойчивое развитие: Материалы междунар. конф. М.: НИА-Природа, 2001. С. 191. – **Саксонов С.В.** Организация и функционирование системы флористического мониторинга // Изв. Самар. НЦ РАН. 2003.

Спец. вып. 2 «Актуальные проблемы экологии». С. 207-219. – **Саксонов С.В.** Растения Красной книги Самарской области: квалификация статуса редкости // Институту экологии Волжского бассейна РАН 20 лет: Основные итоги и перспективы научных исследований. Тольятти: ИЭВБ РАН, 2003. С. 81-83. – **Саксонов С.В.** Роль памятников природы Самарской области в сохранении редких и исчезающих видов растений // Самарская Лука: Бюл. 2007. Т. 16, № 3(21). С. 503-517. – **Саксонов С.В., Васюков В.М., Раков Н.С., Сенатор С.А.** Раритетные виды злаков (Poaceae) бассейна Средней и Нижней Волги // Изв. высших учебных заведений. Поволжский регион. Естественные науки. 2014. № 2 (6). С. 3-17. – **Саксонов С.В., Иванова А.В., Конева Н.В., Савенко О.В., Силаева Т.Б.** О видах сосудистых растений Красной книги Российской Федерации в Среднем Поволжье // XX Любимцевские чтения: Современные проблемы эволюции (сборник докладов). Ульяновск: УльГПУ, 2006. С. 337-346. – **Саксонов С.В., Конева Н.В.** Восемьдесят флористических раритетов Самарской Луки // Изучение флоры Восточной Европы: достижения и перспективы: Тез. докладов междунар. конф. (СПб, 23-28 мая 2005 г.). М.; СПб.: Т-во науч. изд. КМК, 2005. С. 73-74. – **Саксонов С.В., Конева Н.В.** О кадастре видов, требующих охраны на Приволжской возвышенности: 1. Общие положения // Охрана растительного и животного мира Поволжья и сопредельных территорий: Материалы всерос. науч. конф., посвященной 130-летию со дня рождения И.И. Спрыгина (20-21 мая 2003 г.). Пенза, 2003. С. 42-45. – **Саксонов С.В., Конева Н.В.** О кадастре видов, требующих охраны на Приволжской возвышенности: 2. Критерии отбора сосудистых растений // Охрана растительного и животного мира Поволжья и сопредельных территорий: Материалы всерос. науч. конф., посвященной 130-летию со дня рождения И.И. Спрыгина (20-21 мая 2003 г.). Пенза, 2003. С. 45-47. – **Саксонов С.В., Конева Н.В.** О кадастре видов, требующих охраны на Приволжской возвышенности: 3. Сосудистые растения Красных книг // Охрана растительного и животного мира Поволжья и сопредельных территорий: Материалы всерос. науч. конф., посвященной 130-летию со дня рождения И.И. Спрыгина (20-21 мая 2003 г.). Пенза, 2003. С. 47-50. – **Саксонов С.В., Конева Н.В., Иванова А.В., Юрицына Н.А.** К проблеме сохранения флористического разнообразия Приволжской возвышенности // Изв. Самар. НЦ РАН 2003. Т. 5, вып. 2. С. 218-230. – **Саксонов С.В., Конева Н.В., Сенатор С.А.** Заметки о видах растений Красной книги Самарской области // Фиторазнообразии Восточной Европы. 2007. № 4. С. 109-197. – **Саксонов С.В., Конева Н.В., Сенатор С.А.** Свод изменений и дополнений к Красной книге Самарской области // Фиторазнообразии Восточной Европы. 2007. № 3. С. 28-101. – **Саксонов С.В., Кудинова Г.Э., Розенберг А.Г.** Красная книга объектов растительного мира – основа сохранения биоразнообразия и обеспечения устойчивого развития регионов // Формирование и становление рынка интеллектуальной собственности как основного фактора создания инновационной экономики и обеспечения устойчивого развития регионов в условиях кризиса. Сб. статей междунар. науч.-практ. конф. Тольятти, 2015. С. 76-82. – **Саксонов С.В., Матвеев В.И., Ильина Н.С.** Опыт работы по созданию Красной книги Самарской области // Биоразнообразии и биоресурсы Урала и сопредельных территорий: Материалы междунар. конф. Оренбург: ИПК «Газпромнефть», 2001. С.128-129. – **Саксонов С.В., Новикова Л.А., Сенатор С.А., Рухлено И.А.** Реликтовые растения Приволжской возвышенности: состояние проблемы // Вестн. Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. 2015. № 4. (19). С. 306-318. – **Саксонов С.В., Плаксина Т.И., Матвеев В.И. и др.** Растения, рекомендованные для включения в Красную книгу Самарской области, как объекты мониторинга // Региональный экологический мониторинг в целях управления биологическими ресурсами. Тольятти: ИЭВБ РАН, 2003. С. 124-148. – **Саксонов С.В., Раков Н.С., Сенатор С.А.** Редкие виды сосудистых растений бассейнов рек // Всерос. конф. с междунар. участием «Экология малых рек в XXI веке: биоразнообразие, глобальные изменения и восстановление экосистем со школой-семинаром молодых ученых по изучению хирономид (Diptera, Chironomidae)» (Тольятти, 5-8 сентября 2011 г.). Тольятти, 2011. С. 143. – **Саксонов С.В., Розенберг Г.С.** Организационные и методические аспекты ведения региональных Красных книг. Тольятти: ИЭВБ РАН, 2000. 164 с. –

**Саксонов С.В., Розенберг Г.С., Матвеев В.И.** Красная книга Самарской области: правовые и организационные аспекты // Самарская Лука: Бюл. 2001. № 11. С. 67-69. – **Саксонов С.В., Розенберг Г.С., Сенатор С.А.** Факторы, лимитирующие численность охраняемых растений (в условиях Самарской области) // Инновационные подходы к обеспечению устойчивого развития социо-эколого-экономических систем. Материалы междунар. конф. (19-21 мая 2014 г.). Самара-Тольятти. Тольятти: Кассандра; Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2014. С. 181-184. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А.** Вклад памятников природы регионального значения в сохранение раритетного комплекса видов Самарской области // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2012. Т. 21, № 4. С. 34-110. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А.** Особо охраняемые растения Самарской области как резерватный ресурс хозяйственно-ценных видов // Изв. Самар. НЦ РАН. 2013. Т. 15, № 3(2). С. 867-873. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А.** Проект второго издания Красной книги Самарской области. I. Редкие и исчезающие виды сосудистых растений, нуждающихся в охране // Раритеты флоры Волжского бассейна. Доклады участников II Рос. науч. конф. (г. Тольятти, 11-13 сентября 2012 г.). Тольятти; Кассандра, 198-214. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А.** Статус редкости видов Красной книги Самарской области, как интегральный показатель состояния природных популяций // Научно-исследовательская деятельность ТФ УРАО 2009/2010 учебного года: Сб. материалов исследовательской работы преподавателей и студентов Тольяттинского филиала Университета РАО. Тольятти, 2010. С. 113-125. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А., Васюков В.М.** Сосудистые растения Волжского бассейна, рекомендуемые для включения в бассейновую Красную книгу // Сб. тр. пятого междунар. экологического конгресса (седьмой междунар. науч.-практ. конф.) «Экология и безопасность жизнедеятельности промышленно-транспортных комплексов LPIT 2015», 16-20 сентября 2015 г. Самара-Тольятти, Россия. АНО Издательство СНЦ, 2015. Т. 1. С. 104-118. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А., Раков Н.С.** Красная книга Самарской области: взгляд в будущее // Раритеты флоры Волжского бассейна: доклады участников рос. науч. конф. (г. Тольятти, 12-15 октября 2009 г.). Тольятти: Кассандра, 2009. С. 195-201. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А., Раков Н.С., Васюков В.М., Иванова А.В.** Обзор предложений по совершенствованию списка охраняемых таксонов Самарской области. I. Виды, рекомендуемые для внесения в Красную книгу // Изв. Самар. НЦ РАН. 2012. Т. 14, № 1(7). С. 1844-1849. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А., Розенберг Г.С.** Как сохранить биологическое разнообразие Самарской области. Часть 1. Чем располагаем // Сборник пленарных докладов IV международного экологического конгресса (VI международная научно-техническая конференция, 18-22 сентября 2013 года, Тольятти.). Т. 1. Тольятти, 2013. С. 129-139. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А., Розенберг Г.С.** Как сохранить биологическое разнообразие Самарской области. Часть II. Что делать // Сборник пленарных докладов IV международного экологического конгресса (VI международная научно-техническая конференция, 18-22 сентября 2013 года, Тольятти.). Т. 1. Тольятти, 2013. С. 140-154. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А., Розенберг Г.С.** Механизмы реализации академического проекта по созданию Красной книги Волжского бассейна // Сб. статей по материалам I всерос. науч.-практ. конф. «Ведение региональных Красных книг: достижения, проблемы и перспективы», Волгоград, 22-25 августа 2011 г. / Волгогр. регион. ботанич. сад. Волгоград: Арт линия, 2011. С. 41-46. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А., Розенберг Г.С.** Проблемы сохранения флористического разнообразия Волжского бассейна в контексте ведения Красных книг // Изв. Самар. НЦ РАН. 2011. Т. 13, № 5(3). С. 91-100. – **Саксонов С.В., Сенатор С.А., Савчук С.С., Рощевский Ю.К.** Реликтовые элементы флоры Средне-Волжского биосферного резервата (Приволжская возвышенность) // Экология и география растений и сообществ Среднего Поволжья. Тольятти: Кассандра, 2014. С. 342-348. – **Саксонов С.В., Раков Н.С., Сенатор С.А.** Материалы по ведению Красной книги Ульяновской области. Сообщение 1. // Изв. Самар. НЦ РАН. 2011. Т. 13, № 1. С. 63-65. – **Сенатор С.А.** Растения Среднего Поволжья, рекомендуемые к занесению в Красную книгу Волжского бассейна // Экологический сборник 3: Тр. молодых ученых Поволжья. Тольятти: Кассандра, 2011. С.

275-281. – **Сенатор С.А., Васюков В.М., Саксонов С.В., Раков Н.С.** Виды растений, подлежащие внесению в Красную книгу Ульяновской области // Самарская Лука: проблемы глобальной и региональной экологии. 2010. Т. 19, № 4. С. 111-122. – **Сенатор С.А., Раков Н.С., Саксонов С.В.** Материалы по ведению Красной книги Ульяновской области. Сообщение 2 // Любимцевские чтения – 2011. Современные проблемы эволюции. Сб. материалов международной конференции (Ульяновск, 5-7 апреля 2011 г.). Ульяновск: УлГПУ, 2011. С. 421-425. – **Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Красная книга Волжского бассейна в реализации принципов устойчивого развития // Поволжский экол. журн. 2014. № 1. С. 38-49. – **Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Причины дизъюнкций ареалов растений в Самарско-Ульяновском Поволжье (в порядке дискуссии) // Теоретические проблемы экологии и эволюции. Теория ареалов: виды, сообщества, экосистемы (V Любимцевские чтения). Тольятти Кассандра, 2010. С. 180-189. – **Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Средне-Волжский биосферный резерват: раритетный флористический комплекс. Тольятти: Кассандра, 2010. 251 с. – **Сенатор С.А., Саксонов С.В., Раков Н.С.** Обзор предложений по совершенствованию списка охраняемых таксонов Самарской области. II. Изменения категорий статуса редкости // Изв. Самар. НЦ РАН. 2012. Т. 14, № 1(7). С. 1854-1859. – **Сенатор С.А., Саксонов С.В., Розенберг Г.С.** Вклад биосферных резерватов Волжского бассейна в сохранение флористического разнообразия // Местное устойчивое развитие. Электронный журн. Фонда «Устойчивое Развитие». 2011. № 4. [Электрон. Ресурс]. – Режим доступа: <http://fsdejournal.ru/node/158>. – **Сенатор С.А., Саксонов С.В., Розенберг Г.С.** Красная книга Волжского бассейна: тактика сохранения флористического разнообразия крупного экорегиона // Раритеты флоры Волжского бассейна. Доклады участников II Российской научной конференции (г. Тольятти, 11-13 сентября 2012 г.). Тольятти: Кассандра, 218-230. – **Силаева Т.Б. О «цветных книгах» (или «разноцветных книгах) вообще и Красной книге в частности // Российский научный мир. 2013. №1. С. 101-107. – Симонова Н.И., Соловьева В.В., Митрошенкова А.Е., Саксонов С.В.** Редкие мохообразные Самарской области // Изв. Самар. НЦ РАН. 2008. Т. 10, №5/1. С. 85-94. – **Смит Ф.Л.** Рыночная экология: использование частной собственности для защиты окружающей среды // ЭММ. 1992. С. 29-39. – **Снитыко В.П., Снитыко Л.В., Меркер В.В.** Красная книга Челябинской области. Проблемы, итоги ведения // Вестн. ОГУ. 2009. № 1. С. 120-125.

**Соловьева В.В., Сенатор С.А.** Гидрофильный компонент флоры в региональных Красных книгах Волжского бассейна // Раритеты флоры Волжского бассейна: доклады участников рос. науч. конф. (г. Тольятти, 12-15 октября 2009 г.). Тольятти: Кассандра, 2009. С. 226-233. – **Сорокин М.С.** Проблемы гражданско-правовой ответственности в области охраны и использования животного мира в РФ. Автореф. дис. ... канд. юридич. наук. М., 2008. 25 с.

**Таранова А.М., Саксонов С.В.** Очерки о растениях Красной книги Самарской области. Тольятти: Кассандра, 2010. 155 с.

**Хворостов А.Ю.** Экологическое право в системе российского законодательства // Материалы IX Международной научно-практической конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Актуальные проблемы юридической науки. Часть I. Тольятти: Волжский ун-т им. В.Н. Татищева, 2012. С. 241-244.

**Царьков И.И.** Философские и государственно-правовые взгляды Джюга Локка. Тольятти: ИИП «Акцент», 1996. 56 с.

**Чистяков О.И.** Законодательство Екатерины II. М.: Юрид. лит., 2001. Т. 2. 984 с.

**Шмелева О.Г.** Собственность на природные ресурсы: вопросы теории и методологии: Дис. ... канд. экономич. наук. Казань, 2000. 162 с.