



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
Е.А. Минина

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2016

УДК 349.6
ББК 28.088
П68

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Одобрено на секции частного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензент:

Е.И. Майорова — доктор юридических наук, профессор Московского государственного университета леса

П68 **Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов** : науч.-практич. пособие / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Д.Б. Горохов [и др.] ; отв. ред. Е.Л. Минина. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. — 328 с. — www.dx.doi.org/10.12737/21183.

ISBN 978-5-16-012417-9 (print)

ISBN 978-5-16-105444-4 (online)

В современном мире актуализируется проблема охраны мира живой природы, которому кроме особой чувствительности к воздействию неблагоприятных факторов окружающей среды свойственна качественная невозобновляемость, то есть существует риск безвозвратного исчезновения отдельных видов животных либо растений с лица земли.

В книге проанализировано законодательство об охране и использовании биологических ресурсов. Рассмотрены история формирования законодательства об охоте, рыболовстве и лесопользовании в России, регулирование соответствующих отношений в зарубежных государствах, исследованы проблемы правовой охраны биоразнообразия, совершенствования контроля и надзора за соблюдением лесного и фаунистического законодательства и применения мер ответственности за его нарушение. Определены правовое понятие биологических ресурсов, его соотношение с иными близкими понятиями, такими как «природные ресурсы»; общие вопросы использования и охраны биологических ресурсов, требующие единого подхода в нормативном регулировании.

Для научных и практических работников, связанных с деятельностью по охране растительного и животного мира, преподавателей, студентов и аспирантов, специализирующихся в области экологического права, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблемами сохранения живой природы в нашей стране.

УДК 349.6
ББК 28.088

ISBN 978-5-16-012417-9 (print)
ISBN 978-5-16-105444-4 (online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2016

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

LEGAL REGULATION OF THE USE AND PROTECTION OF BIOLOGICAL RESOURCES

Scientific and practical guide

Managing editor
E.L. Minina

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the Section of Private Law of the Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

R e w i e w e r:

E.I. Mayorova — doctor of Law, Professor of the Moscow State Forest University

Legal Regulation of the Use and Protection of Biological Resources :
scientific and practical guide / S.A. Bogolyubov, E.A. Galinovskaya, D.B. Gorokhov [etc.] ; managing editor E.L. Minina. — M. :
The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 328 p. — www.dx.doi.org/10.12737/21183.

ISBN 978-5-16-012417-9 (print)

ISBN 978-5-16-105444-4 (online)

In this book the first time in legal literature comprehensively analyzed the legislation on protection and use of biological resources. The main attention is paid to the legal regulation of the issues dealing with those natural resources which are living organisms, namely forest and other vegetation, fauna and aquatic biological resources. The history of the formation of the legislation on hunting, fishing and forest management in Russia, the regulation of the corresponding relations in foreign countries were considered, but the focus of the book is on the existing in our country rules of law and their application. In particular, we studied the problem of legal protection of biodiversity, improve the control and supervision over observance of the forest and fauna law and the application of sanctions for their violation.

The book will be useful both for scientific and practical workers, related to the activities for the protection of flora and fauna, and all those interested in the problems of wildlife conservation in our country; it can also be used as a textbook for undergraduate and graduate students studying environmental law.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Боголюбов Сергей Александрович — зав. отделом экологического законодательства ИЗиСП, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ — гл. 2;

Галиновская Елена Анатольевна — зав. отделом природоресурсного законодательства ИЗиСП, канд. юрид. наук — § 3 гл. 7;

Горохов Дмитрий Борисович — ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства ИЗиСП, канд. юрид. наук — § 1 гл. 3, гл. 6;

Добрецов Денис Григорьевич — ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, канд. юрид. наук — § 2 гл. 9;

Золотова Олеся Александровна — доцент кафедры природоресурсного и экологического права Российского государственного университета нефти и газа имени И.М. Губкина (Национальный исследовательский университет), канд. юрид. наук — § 4 гл. 7;

Игонина Надежда Александровна — зав. отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, канд. юрид. наук — § 2 гл. 8;

Какителашвили Михаил Михайлович — ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, канд. юрид. наук — § 3 гл. 9;

Кичигин Николай Валерьевич — ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства ИЗиСП, канд. юрид. наук — § 2 гл. 7, § 4 гл. 9 (в соавторстве с Ю.И. Шуплецовою);

Минина Елена Леонидовна — ведущий научный сотрудник отдела природоресурсного законодательства ИЗиСП, канд. юрид. наук — отв. редактор, введение, гл. 1;

Пономарев Михаил Вячеславович — научный сотрудник отдела экологического законодательства ИЗиСП — § 5 гл. 7;

Сиваков Дмитрий Олегович — ведущий научный сотрудник отдела природоресурсного законодательства ИЗиСП, канд. юрид. наук — гл. 4, § 2, 3 гл. 10;

Хлуденева Наталья Игоревна — ведущий научный сотрудник отдела экологического законодательства ИЗиСП, канд. юрид. наук — § 1 гл. 7;

Шуплецова Юлия Игоревна — ведущий научный сотрудник отдела природоресурсного законодательства ИЗиСП, канд. юрид. наук — § 2 гл. 3, гл. 5, § 1 гл. 8, § 1 гл. 9, § 4 гл. 9 (в соавторстве с Н.В. Кичигиным), § 1 гл. 10.

AUTHORS

Bogolyubov S.A. — Head of the Department of environmental legislation of ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science — Chapter 2;

Galinovskaya E.A. — Head of the Department of natural resource legislation of ILCL, Candidate of Legal Sciences — § 3, Chapter 7;

Gorokhov D.B. — leading researcher of the Department of environmental legislation of ILCL, Candidate of Legal Sciences — § 1 Chapter 3, Chapter 6;

Dobretsov D.G. — leading researcher of the Department of public prosecutor's supervision and the rule of law in the field of constitutional rights and freedoms of man and citizen of the Research Institute of the Academy of the Russian Federation Prosecutor General's Office, Candidate of Legal Sciences — § 2 Chapter 9;

Zolotova O.A. — Assistant Professor of the chair of natural resource and environmental law at the Russian State University of Oil and Gas named after Gubkin (National Research University), Candidate of Legal Sciences — § 4 Chapter 7;

Igonina N.A. — Head of the Department of problems of public prosecutor's supervision and the rule of law in the field of constitutional rights and freedoms of man and citizen of the Russian Federation Research Institute of the Academy of General Prosecutor's Office, Candidate of Legal Sciences — § 2 Chapter 8;

Kakitelashvili M.M. — leading researcher of the Department of public prosecutor's supervision and the rule of law in the field of constitutional rights and freedoms of man and citizen of the Research Institute of the Academy of the Russian Federation Prosecutor General's Office, Candidate of Legal Sciences — § 3 Chapter 9;

Kichigin N.V. — leading researcher of the department of environmental legislation of ILCL, Candidate of Legal Sciences — § 2 Chapter 7, § 4 Chapter 9 (co-authored with Yu.I. Shupletsova);

Minina E.L. — leading researcher of the department of natural resources legislation of ILCL, Candidate of Legal Sciences — managing editor, Introduction, Chapter 1;

Ponomarev M.V. — researcher of the Department of environmental legislation of ILCL — § 5 Chap. 7;

Sivakov D.O. — leading researcher of the Department of natural resources legislation of ILCL, Candidate of Legal Sciences — Chapter 4, § 2, 3 Chapter 10;

Khludeneva N.I. — leading researcher of the Department of environmental legislation of ILCL, Candidate of Legal Sciences — § 1 Chapter 7;

Shupletsova Ju.I. — leading researcher of the Department of natural resources legislation of ILCL, Candidate of Legal Sciences — § 2 Chapter 3, Chapter 5, § 1 Chapter 8, § 1 Chapter 9, § 4 Chapter 9 (co-authored with N.V. Kichigin), § 1 Chapter 10.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	13
Глава 1	
ПОНЯТИЕ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ	15
§ 1. Понятие биологических ресурсов и его закрепление в законодательстве.....	15
§ 2. Проблемы правового регулирования использования животного мира и растительного мира	25
§ 3. Законодательство об использовании культивируемых биологических ресурсов	40
Глава 2	
МЕСТО ФАУНИСТИЧЕСКОГО, ЛЕСНОГО И СМЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ	51
§ 1. Конституционные, международно-правовые и природоохранные основы использования биологических ресурсов	51
§ 2. Взаимодополнение фаунистического и лесного законодательства, их соотношение с другими отраслями российского законодательства.....	58
§3. Многоуровневая система смежных нормативных правовых актов	61
Глава 3	
ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЖИВОТНОМ МИРЕ И О ЛЕСАХ В РОССИИ	71
§ 1. Источники российского фаунистического права: исторический аспект	71
§ 2. История развития законодательства России о лесопользовании	88
Глава 4	
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ	104
§ 1. Истоки и этапы развития законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов	104
§ 2. Основные термины и принципы в области законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.....	111
§ 3. Водные биоресурсы как объект прав собственности и пользования	115
§ 4. Виды рыболовства	122
§ 5. Система охраны водных биоресурсов и их среды обитания в динамике.....	127
Глава 5	
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	132
§ 1. Леса как объект правовой охраны.....	132
§ 2. Использование лесов в Российской Федерации	138
§ 3. Актуальные проблемы развития лесного законодательства Российской Федерации	147
§ 4. Участие России в международных соглашениях об охране и использовании лесов.....	155

Глава 6

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХОТЫ КАК ВИДА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА	161
§ 1. Понятия и принципы в области правового регулирования пользования животным миром, охоты и сохранения охотничьих ресурсов.....	161
§ 2. Правовой режим деятельности в сфере охотничьего хозяйства.....	165

Глава 7

ОСОБЕННОСТИ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ	176
§ 1. Меры (способы) эколого-правовой охраны биологических ресурсов.....	176
§ 2. Правовой режим охраны объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу.....	190
§ 3. Особенности охраны и использования биологических ресурсов на особо охраняемых природных территориях.....	200
§ 4. Правовая охрана мест обитания животных и растений вне особо охраняемых природных территорий.....	214
§ 5. Правовая охрана среды обитания объектов животного мира от негативного воздействия хозяйственной деятельности.....	228

Глава 8

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕСАХ И ЖИВОТНОМ МИРЕ	235
§ 1. Актуальные вопросы лесного контроля и надзора в Российской Федерации.....	235
§ 2. Деятельность органов прокуратуры по охране и использованию объектов животного мира.....	244

Глава 9

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕСАХ И ЖИВОТНОМ МИРЕ	258
§ 1. Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства.....	258
§ 2. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступных посягательств на объекты животного мира.....	267
§ 3. Административно-правовая ответственность за правонарушения в области охраны и использования животного мира.....	280
§ 4. Возмещение вреда, причиненного объектам животного и растительного мира.....	295

Глава 10

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ОБ ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЛЕСОВ, ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ И ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ	306
§ 1. Законодательство зарубежных стран об охране и использовании лесов.....	306
§ 2. Правовое регулирование использования и охраны водных биоресурсов в зарубежных странах.....	312
§ 3. Правовое регулирование использования и охраны охотничьих ресурсов в зарубежных странах.....	321

CONTENT

INTRODUCTION	13
Chapter 1	
THE CONCEPT OF BIOLOGICAL RESOURCES IN THE LEGISLATION	15
§ 1. The concept of biological resources and its consolidation in the legislation	15
§ 2. The problems of legal regulation of use of fauna and flora	25
§ 3. Legislation on the use of cultivated biological resources.....	40
Chapter 2	
PLACE FAUNA, FORESTRY AND RELATED LEGISLATION IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM	51
§ 1. The constitutional, international legal and environmental bases of use of biological resources.....	51
§ 2. Complementary faunal and forest law, their relationship with other branches of Russian legislation	58
§3. Multi-system related normative legal acts.....	61
Chapter 3	
THE HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON FAUNA AND FOREST IN RUSSIA	71
§ 1. Sources of Russian fauna rights: historical aspects.....	71
§ 2. The history of the development of Russian forest law	88
Chapter 4	
THE LEGAL REGIME OF USE AND PROTECTION OF WATER BIOLOGICAL RESOURCES	104
§ 1. The origins and development stages of the fisheries and conservation of aquatic biological resources legislation	104
§ 2. The basic terms and principles of fishing and preservation of aquatic biological resources legislation.....	111
§ 3. Aquatic resources as an object of property rights and the use	115
§ 4. Types of fishing.....	122
§ 5. The system of protection of water biological resources and their environment in thr dynamics.....	127
Chapter 5	
LEGAL REGULATION OF PROTECTION AND USE OF FORESTS IN THE RUSSIAN FEDERATION	132
§ 1. Forests as an object of legal protection	132
§ 2. The use of forests in the Russian Federation	138
§ 3. Actual problems of development of the forest legislation of the Russian Federation.....	147
§ 4. Russia's participation in international agreements on the protection and use of forests	155

Content

Chapter 6

LEGAL REGULATION OF HUNTING

AS A FORM OF USE OF WILDLIFE 161

- § 1. The concepts and principles of the legal regulation of the use of wildlife, hunting and preservation of hunting resources 161
- § 2. Legal regime of activities in the field of hunting 165

Chapter 7

FEATURES OF ECOLOGICAL AND LEGAL PROTECTION

OF BIOLOGICAL RESOURCES 176

- § 1. The measures (methods) Environmental-legal protection of biological resources 176
- § 2. The legal regime for the protection of flora and fauna objects, listed in the Red Book 190
- § 3. Features of the protection and use of biological resources in especially protected natural territories 200
- § 4. Legal protection of habitats of animals and plants outside of protected areas 214
- § 5. Legal protection of the habitat of wildlife from the negative impacts of economic activity 228

Chapter 8

MONITORING AND SUPERVISION

OVER OBSERVANCE OF LEGISLATION

ON FORESTS AND FAUNA 235

- § 1. Topical issues of forestry control and supervision in the Russian Federation 235
- § 2. The activity of the prosecutor's office for protection and use of wildlife 244

Chapter 9

LEGAL LIABILITY FOR VIOLATION

OF LEGISLATION ON FORESTS AND FAUNA 258

- § 1. Legal liability for violation of forest legislation 258
- § 2. Criminal-legal and criminological characteristics of criminal encroachments on objects of fauna 267
- § 3. The administrative and legal responsibility for violations in the field of protection and use of wildlife 280
- § 4. The damage caused to objects of fauna and flora 295

Chapter 10

THE LAW OF FOREIGN COUNTRIES ON THE PROTECTION

AND USE OF FORESTS AND WATER RESOURCES

AND HUNTING RESOURCES 306

- § 1. Legal regulation of use and protection of forest resources in foreign countries 306
- § 2. Legal regulation the use and protection of water biological resources in foreign countries 312
- § 3. Legal regulation of use and protection of hunting resources in foreign countries 321

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире значение биологических ресурсов стремительно возрастает, что связано с ростом их использования в качестве пищевых, энергетических и иных ресурсов в условиях увеличения численности населения на планете, изменения климата и истощения запасов отдельных полезных ископаемых, а также бурного развития биотехнологий. При этом актуализируется проблема охраны мира живой природы, которому, кроме особой чувствительности к воздействию неблагоприятных факторов окружающей среды, присуща качественная невозобновляемость, то есть существует риск безвозвратного исчезновения отдельных видов животных либо растений с лица земли.

Для России, располагающей огромными лесными территориями и столь же обширными водными объектами, вопросы совершенствования лесного законодательства и законодательства об охране и использовании водных биологических ресурсов имеют огромное значение. Немало проблем накопилось и в области использования и охраны животного мира, где в течение многих лет основное внимание уделялось правовому регулированию охоты.

Между тем в российском законодательстве понятие «биологические ресурсы» (широко применяемое в международных правовых актах) используется фрагментарно и недостаточно последовательно; имеются значительные пробелы в сфере регулирования отношений по использованию и охране растительности вне лесов, обращению с животными, не находящимися в состоянии естественной свободы, охране биоразнообразия и некоторых других.

В связи с этим авторами данной книги были поставлены следующие задачи:

- определить правовое понятие биологических ресурсов, проанализировать использование данного термина в российском законодательстве и в международном праве, его соотношение с иными близкими понятиями, такими как «природные ресурсы»;

- обозначить круг отраслей российского законодательства, в той или иной степени регулирующих использование и охрану биологических ресурсов, и их соотношение;

- выявить общее в вопросах использования и охраны биологических ресурсов, требующее единого подхода в нормативном регулировании, а также пробелы действующего законодательства в данной сфере и направления его развития;

Введение

— детально проанализировать правовое регулирование использования и охраны лесов, животного мира и водных биологических ресурсов, рассмотрев историю возникновения и развития соответствующего законодательства, его современные недостатки, правоприменительную практику, опыт зарубежных стран.

Все это обусловило выбор структуры работы, которая состоит из 10 глав, раскрывающих названные выше вопросы, а также связанные с ними проблемы становления законодательства об использовании культивируемых биологических ресурсов, соотношения фаунистического, лесного законодательства и смежных с ними отраслей, способов эколого-правовой охраны биологических ресурсов, контроля и надзора за соблюдением законодательства о лесах и животном мире и ответственности за его нарушения.

В целом книга представляет собой первое комплексное исследование законодательства, содержащее теоретический и практический материал, изучение которого позволит читателю получить представление о современном состоянии и перспективах развития правового регулирования охраны и рационального использования биологических ресурсов.

Глава 1

ПОНЯТИЕ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

§ 1. ПОНЯТИЕ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ И ЕГО ЗАКРЕПЛЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Мир живой природы наиболее близок человеку по сравнению с другими природными объектами, поскольку человек и сам — часть живой природы. Существование же на нашей планете животных и растений обеспечивает саму возможность жизни, поскольку они являются источниками пищи и в этом своем значении остаются незаменимым ресурсом.

Речь не идет об уникальной роли живых организмов как компонентов окружающей природной среды, их значении как ресурса, поскольку, на наш взгляд, именно этот аспект не так часто является предметом рассмотрения в юридической литературе и не нашел достаточного отражения в законодательстве, в то время как в современном мире значение биологических ресурсов значительно возрастает. Рост населения, изменения климата требуют изыскания новых пригодных в пищу дикорастущих растений, а также животных, включая насекомых; получило распространение биотопливо; все больше используются биотехнологии. Однако живой мир особенно уязвим, чувствителен к воздействию неблагоприятных факторов окружающей среды, и это требует особых мер по его охране. При том, что растительность и животные относятся к возобновляемым ресурсам, так как обладают свойством самовоспроизведения, размножения, им, в то же время, присуща качественная невозобновимость, то есть отдельные их виды могут безвозвратно исчезнуть с лица земли.

Специфической чертой, присущей всем живым организмам и требующей применения особых мер правового регулирования, является наличие способности передачи ими наследственной информации, генетических свойств, которая делает возможным выведение их новых видов, а также разработку и применение в самых широких целях так называемых биотехнологий.

Научное издание

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ
БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ**

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор *Е.Л. Минина*

Подписано в печать 25.08.2016.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 20,5. Уч.-изд. л. 18,7.

Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 645639-753548-250816

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29

E-mail: books@infra-m.ru

<http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

**Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации**