

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ НАУЧНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
**ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА И ЗВЕРОВОДСТВА имени профессора Б.М. Житкова**

ФГБНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М.Житкова



610000, г. Киров, ул. Преображенская, 79. тел/факс (8332) 64-72-26, e-mail: vnioz43@mail.ru
ИНН 4347004369

№ 1/161 от 05.06.2018 г.

Председателю Комитета по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям
Н.П. Николаеву
Заместителю председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-
продовольственной политике и природопользованию
В.А. Лебедеву
Первому заместителю Председателя Комитета
по экологии и охране окружающей среды
Н.С. Валугеву

[О совершенствовании законодательства
в отрасли охотничьего природопользования]

Уважаемые члены рабочей группы
по совершенствованию законодательства в области охоты и сохранения
охотничьих ресурсов!

Хочется поблагодарить Вас и других членов рабочей группы Государственной Думы и Совета Федерации по совершенствованию правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов за то, что обратили внимание на необходимость улучшения положения дел в отрасли охотничьего природопользования.

Для рассмотрения на рабочей группе предложен пакет законопроектов, включающих наделение перекрестными полномочиями лиц, осуществляющих федеральный государственный надзор в области охоты, рыболовства, лесной охраны; усиление борьбы с браконьерством; установление права на добычу, права на охоту (включая новые виды охоты: вольерная охота, охота без добычи охотничьих ресурсов); об охотхозяйственном соглашении (изменение, продление, передача прав, сроки проведения охотустройства); о передаче полномочий по установлению размера площади общедоступных охотничьих угодий субъекта Российской

Федерации; о введении уголовной ответственности за незаконный оборот особо ценных охотничьих ресурсов и некоторым другим аспектам.

С другой стороны считаем необходимым отметить принципиальные недостатки предпринимаемых мер как общего, так и частного характера.

Замечания общего характера. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ, который предлагается совершенствовать, носит название «Об охоте и о **сохранении охотничьих ресурсов** и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон об охоте). Из названия следует, что Закон не об охоте и охотничьем хозяйстве, и не об охоте и использовании ресурсов, а именно **о сохранении охотничьих ресурсов** (то есть охотничьих животных).

В развитие положений Закона об охоте приняты стратегически важные документы. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 утверждена государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Подпрограммой «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов» предусмотрен рост численности в процентах к уровню 2010 года по видам: лось 153,84; благородный олень – 139,28; соболь – 120,5 и т.д. И даже для бурого медведя, кормом которого все чаще становятся люди и домашние животные, и численность которого во многих субъекта Российской Федерации рекордно высока, предусмотрен рост на 128,42%, несмотря на то, что выделяемые лимиты осваиваются лишь на треть.

Стратегия развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года (распоряжение Правительства РФ от 03.07.2014 № 1216-р) – фактически является Стратегией развития охотничьих ресурсов, а не отрасли в целом, включая её социальную базу и трудовые ресурсы. Основные целевые показатели охотничьего хозяйства Российской Федерации согласно Стратегии также сводятся к увеличению численности важнейших видов охотничьих животных не менее чем в 2 раза по сравнению с их фактической численностью в базовом 2013 году.

Стратегия развития охотничьего хозяйства, одобренная Комитетом по природопользованию Совета Федерации, аналогично ставит основной целью увеличить численность охотничьих животных в России в 4-6 раз (Парламентская газета. 2017. 28 февраля).

Председатель профильного комитета Госдумы РФ Н.П. Николаев также считает, что «основными направлениями совершенствования законодательства в области охоты должны стать сохранение охотничьих ресурсов, их воспроизводство и борьба с браконьерством» (<http://duma.gov.ru/news/26704/>).

Примером грамотной постановки стратегической цели может служить смежная сфера биологического природопользования – рыбное хозяйство. Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года ставит задачей увеличение вылова водных

биоресурсов к 2020 году в 1,9 раза. Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 314) предусматривает обеспечение к 2020 году среднедушевого потребления населением Российской Федерации рыбы и рыбопродуктов на уровне не ниже 23,7 кг.

Именно в охоте должен воплощаться ведущий тезис международной Конвенции о биоразнообразии: разумное использование биологических ресурсов – действенное средство их охраны. Основоположник иркутской школы охотоведения профессор В.Н. Скалон утверждал, что охрана без использования – суть бессмыслица. Ресурсы охотничьих животных требуют ежегодного сбора «урожая». Не собранный охотниками «урожай» пропадает безвозвратно без пользы для общества, для людей, порождает другие проблемы. Нарращивать ресурсы охотничьих животных в природе – то же, что копить молоко в корове.

Охотничье хозяйство должно быть отраслью материального производства, обеспечивающей потребности населения в экологически чистых и полезных для здоровья продуктах питания (мясо диких животных), а также в пушнине и услугах в сфере охоты. Оно должно производить продукцию в виде добытых диких охотничьих животных, выращивания охотничьих животных с целью выпуска в охотугодья, «под ружьё», оказания услуг охотникам, способствовать удовлетворению потребностей граждан в отдыхе и т.д. Критериями деятельности охотничьего хозяйства должно быть не число установленных аншлагов, солонцов, галечников, искусственных гнёзд, не объём выложенной подкормки, размер кормовых полей, число заготовленных веников или не численность охотничьих животных в угодьях, а выход охотничьей продукции, увеличение качества и объёма оказываемых услуг, степень удовлетворения потребностей граждан России деятельностью этой сферы.

При принятии Закона об охоте ученые и практики были единодушны в том, что он хуже действовавшего в тот период охотничьего законодательства и породит больше проблем, нежели разрешит искрящие вопросы (заклучения института направлялись в Государственную Думу, Федеральное Собрание, Президенту РФ, публиковались в СМИ, обнародовались на сайтах в сети интернет). Практика применения Закона об охоте подтвердила его социальную недостаточность (ущербность), вызвавшую острую, глубокую, затяжную напряженность в обществе, особенно в сфере доступа к охоте, экологической грамотности и активности охотников, определении границ правомерного и незаконного поведения и другим вопросам.

Что же показал мониторинг последствий применения Закона об охоте, каковы его оценки? По образному выражению профессора В.А. Кузякина действующий ныне закон «выскочил как чёрт из табакерки». Поэтому он и получился по его оценке таким безобразным, антинародным,

антисоциальным, антиэкологичным, антиэкономичным, коррупционным. Его мнение – нужен новый Закон, более разумный.

Профессор М.Д. Перовский указывает, что ничего хорошего после принятия Закона об охоте не вышло и не выйдет. Закон направлен на то, чтобы добить охотничье хозяйство России, разрушить его окончательно и уничтожить его прекрасные традиции, утвердившиеся в стране за последнее столетие. Подправить существующий закон об охоте нельзя. Овчинка выделки не стоит. В закон придется внести столько добавлений и исправлений, что лучше написать новый.

Профессор Ю.И. Рожков указывает, что нужен концептуально иной, национально ориентированный Закон об охоте.

О необходимости коренной переработки закона об охоте в свое время писал и директор Охотдепартамента Минприроды России А.Е. Берсенев в статье «Закон об охоте: исполнить нельзя исправить. Где поставить запятую?».

В отношении чрезмерно усложненной процедуры выдачи путевок «я и сам, как и большинство наших охотников, вначале был глубоко возмущен, – говорил министр Минприроды России Ю.П. Трутнев, – но когда разобрался с текстом закона в руках, убедился, что вся дополнительная дурь возникла благодаря требованиям, продиктованным новым законом «Об охоте...»! Когда на основании этих требований к охотничьему билету надо приложить разные справки и другие бумажки – это нельзя расценить иначе, как издевательство над людьми».

По мнению А.Б. Линькова, Закон об охоте не решил проблем, накопившихся в охотничьем хозяйстве за последние два десятилетия, и требует кардинальной переработки.

Долгожданный закон об охоте оказался антиохотничьим. «Конституционное право граждан России – равное право на охоту поправно!» – пишет профессор А.А. Данилкин. Он считает, что вопиющая социальная несправедливость в доступе к охотничьим ресурсам, запрограммированная Законом об охоте, привела к росту протестного браконьерства, которое государство остановить не в силах. Эффективная охрана, воспроизводство, увеличение и рациональное использование объектов животного мира при существующем законе об охоте невозможны, о чем ведущие ученые и специалисты страны коллективно предупреждали президента страны и пишут об этом до сих пор.

Е.В. Горбунова сообщает, что в развитие закона «документы по нормативному правовому обеспечению в сфере охраны и использования охотничьих ресурсов, произведенные МПР за два года исполнения полномочий, по безграмотности и цинизму применительно к использованию охотничьих ресурсов не имеют равных в мире». Ей вторит известный охотовед Е.А. Ершов указывая, что нормативно-правовая база по охоте не соответствует интересам большинства охотников и охотпользователей, а в последнее время еще и здравому смыслу. При реформировании многих

федеральных правовых норм по ведению охотничьего хозяйства явно прослеживается четкая закономерность: они практически всегда вызывают бурю возмущения, недовольства и неприятие у подавляющего большинства не только охотников, но и специалистов, представителей науки и общественности.

Кандидат филологических наук Е.К. Целыхова сообщает, что в тексте Закона об охоте более 70% понятий не имеют законодательно закрепленных определений или имеют определения, вызывающие резкую критику специалистов.

А.А. Сицко указывает, что противоречивые нормы Закона об охоте создали множество судебных споров, число которых, превысило 200 тыс., более 600 из них рассматривалось Верховным Судом Российской Федерации.

Мое личное мнение, – пишет А. Фирсов: место Закона об охоте со всеми поправками, а соответственно и выстроенной на нем «Стратегии развития охотничьего хозяйства...» – в костре.

К сожалению, пока осуществляется лишь «лоскутное» совершенствование Закона об охоте – 20 раз вносились поправки. Однако его деструктивную сущность частными изменениями и дополнениями преодолеть невозможно. Не зря представители охотничьего сообщества и ведущие эксперты охотничьей науки, практики констатируют схожесть принятых и предлагаемых поправок с припарками, которые, как известно, мертвому не помогут. Совершенствовать этот закон – то же, что на гнилую шубу клеить новые заплатки. Нужна коренная переработка Закона об охоте.

Разделяя позицию доктора юридических наук, профессора С.А. Боголюбова о том, что право может задерживать либо подталкивать природоохранные, как и иные общественные отношения, быть их тормозом либо стимулятором, считаем, что ключевым в сфере охоты и охотничьего хозяйства является необходимость разработки и принятия нового Федерального закона «Об охоте и охотничьем хозяйстве» на принципиально новой концептуальной основе (с изменением совокупности теоретических и методологических положений). Упор в новом законе должен быть сделан не на охрану, а на устойчивое использование ресурсов, на рост выхода продукции охоты, увеличение качества и объёма оказываемых услуг, на максимальное удовлетворение потребностей граждан России в охоте, ибо охрана, увеличение численности – не самоцель, а лишь необходимый фундамент неистощительного использования поголовья животных.

Для повышения эффективности деятельности охотничьего хозяйства, его вклада в обеспечение продовольственной безопасности страны, охотничье хозяйство должно быть отраслью материального производства, обеспечивающей потребности населения в экологически чистых и полезных для здоровья продуктах питания (мясо диких животных), а также в пушнине и услугах в сфере охоты.

В этой связи представляется приоритетным объединение усилий Госдумы РФ, Совета Федерации, ученых, практиков, охотников в подготовке

новой научно обоснованной Концепции проекта закона «Об охоте и охотничьем хозяйстве», направленной не только на охрану охотничьих животных и среды их обитания, но и на их устойчивое использование, дополняющей и обеспечивающей экологический императив законов об охране окружающей среды и о животном мире социальными положениями, рассматривающими охоту в качестве неотъемлемого, естественного права человека, древнейшего, сложного эколого-социального феномена, традиционной трудовой и рекреационной деятельности, объекта культурного наследия народов России.

Необходимо решить проблему отсутствия у долгосрочных охотпользователей надлежащих прав, когда они вынуждены нести убытки из-за запретов и сокращения сроков весенней охоты, задержек с разрешением летне-осенней охоты, с утверждением лимитов добычи, выдачей бланков разрешений и другим причинам. Наиболее ярко общую позицию выразил доктор биологических наук, профессор Н.Д. Перовский: «Это опять пережиток госплановской коммунистической системы. Начальник, директор, владелец должен быть подлинным, а не мнимым хозяином своего или подчиненного хозяйства. Именно хозяин должен определять и устанавливать необходимую ему численность и виды диких животных в собственном охотничьем хозяйстве, определять сроки и нормы отстрела, то есть определять порядок ведения охотничьего хозяйства». Доктор сельскохозяйственных наук, профессор В.К. Мельников, восклицал: «Планируют сколько следует добыть животных в хозяйствах не их владельцы, а надзорные органы, которые к ведению хозяйства не имеют никакого отношения... Разве это не издевательство над здравым смыслом, не узаконенное государственное вмешательство в хозяйственную деятельность?».

Установление объёмов изъятия, норм добычи животных задача не столько юридическая, сколько охотоведческая. Оформление нормирования (квоты, нормы добычи), установление сроков охоты нуждаются в правовом переосмыслении и нормативном переформлении.

Расширение прав долгосрочных охотпользователей призвано, в конечном счёте, устранить централизацию в регулировании охоты и охотничьего хозяйства, привести к упрощению процедур и уменьшению административных барьеров. Именно долгосрочные охотпользователи, как никто иной, заинтересованы в эффективной организации охраны и использования животных в предоставленных им охотничьих угодьях.

Централизованное государственное регулирование использования охотничьих животных (лимиты, квоты, нормы, сроки охоты и т.д.) может быть сохранено лишь в общедоступных (не закрепленных за пользователями) охотничьих угодьях и т.д.

Некоторые частные замечания и предложения по законопроектам, рассматриваемым рабочей группой Государственной Думы и Совета

Федерации по совершенствованию правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов следующие.

О вольерном разведении охотничьих животных. Ключевые недостатки действующего Закона об охоте состоят в отсутствии определений, устанавливающих, что такое содержание и разведение охотничьих ресурсов в неволе, полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, что такое вольер, а также обусловленность вольерного содержания и разведения животных необходимостью заключения охотхозяйственного соглашения, получения специального разрешения и фактический запрет на добычу животных в вольерах с использованием огнестрельного оружия.

Рассматриваемые законопроекты не решают указанные проблемы. Более того, они усугубляют ситуацию. Минприроды России планируется наделить полномочиями по утверждению требований к питомникам диких животных, вольерам и иным объектам охотничьей инфраструктуры, необходимым для содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, а также Порядка содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. Обосновывается также внесение дополнений в Правила охоты по установлению сроков осуществления вольерной охоты и иных требований к вольерной охоте и т.д. Без четкого законодательного разграничения содержания и разведения диких животных в неволе, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, указанные требования и порядки будут распространены и на вольеры, в которых животные содержатся в неволе и являются собственностью их владельцев. Это усугубит ситуацию и породит дополнительные споры, которых и сейчас немало при вольерном содержании животных.

Нелишне напомнить, что российский Закон об охоте (1892 г.) устанавливал, что «владельцы огороженных парков и зверинцев, не имеющие свободного сообщения с соседними угодьями, могут производить и дозволять в них охоту на разного рода зверей в течение всего года». Этот закон не вмешивался в хозяйственную деятельность владельцев хозяйств и охотпользователей.

Формулировка законопроекта «охота в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания (далее – вольерная охота)» вводит подмену понятий: не может быть охоты на животных, содержащихся в вольерах (загородках).

Использование диких животных в вольерах (поиск, отслеживание, преследование, их добыча) в юридическом значении не является охотой, так как осуществляется использование не объектов животного мира, находящихся в государственной собственности и обитающих в состоянии

естественной свободы, а диких животных, находящихся в частной собственности и в условиях неволи.

Использование животных в вольерах следует именовать «добыванием» или каким-то иным термином, но не охотой. Например, определить, что под вольерным использованием диких животных следует понимать получение от них продукции (приплода, мяса, шкур, рогов, лекарственно-технического сырья и т.д.), предоставление услуг (попытка добычи и (или) добычи диких животных (в том числе способами охоты, включая их отстрел), наблюдение, видео и фотосъемка и т.д.). Целесообразно также определить, что вольер – это огороженная территория, предназначенная для содержания, разведения и использования диких животных в условиях с ограничением естественной свободы (в том числе и в неволе).

Регулирование численности охотничьих ресурсов. Предлагаемые изменения норм Закона об охоте в части регулирования численности охотничьих ресурсов не решают остро стоящие проблемы распространения бешенства, чрезмерной численности волка и других видов. Целесообразно установить, что охотникам разрешается добыча волка, бродячих беспородных собак, серой вороны и других видов, подлежащих регулированию при любом законном нахождении в охотничьих угодьях в целях охоты.

Предлагаемое законопроектом **снижение возрастного ценза на получение охотничьего билета** (выдача физическим лицам, достигшим 14-летнего возраста), требует согласования с нормами Федерального закона «Об оружии», согласно которому право на приобретение охотничьего оружия имеют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет.

При наделении дополнительными полномочиями государственных инспекторов охотничьего надзора, лесного надзора, надзора в области рыболовства, а также надзора в области охраны водных объектов по пресечению правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования, а также по составлению протоколов о таких правонарушениях, к сожалению, не предусмотрено решение вопросов правовой и социальной защиты охотничьих и других инспекторов экологического надзора. Меры правовой и социальной защиты, предусмотренные Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» на них не распространяются. Не затронуты также вопросы наделения производственных охотничьих инспекторов правом круглогодичного ношения огнестрельного оружия при исполнении служебных обязанностей и другими правами.

Об уголовной ответственности за незаконный оборот особо ценных охотничьих ресурсов. Предполагается дополнить Уголовный кодекс РФ новой статьей 258.2 – незаконный оборот особо ценных охотничьих ресурсов. Эта статья предусматривает, что незаконные содержание, приобретение, хранение, перевозка, пересылка и продажа особо ценных охотничьих ресурсов, их частей и производных – наказываются штрафом в размере от пятисот тысяч рублей до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от восемнадцати месяцев до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет или без такового и с ограничением свободы на срок до одного года или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет или без такового и с ограничением свободы на срок до одного года или без такового (часть первая).

Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные должностным лицом с использованием своего служебного положения, – наказываются лишением свободы на срок до пяти лет со штрафом в размере до двух миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (часть вторая).

Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой, – наказываются лишением свободы на срок от пяти до семи лет со штрафом в размере до двух миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового, с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что в перечень особо ценных охотничьих ресурсов для статей 226.1 и 258.2 Уголовного кодекса РФ, устанавливаемый Правительством РФ, надо внести кабаргу, дикого северного оленя, благородного оленя, косулю, лося, овцебыка, серну, сибирского горного козла, тура, снежного барана, рысь, соболя.

Планируемое усиление ответственности за незаконную охоту (законопроект № 356397-7 находится на рассмотрении Государственной Думы РФ) и за оборот продукции охоты не соразмерны характеру и последствиям совершенных правонарушений, не отвечает принципам законности и справедливости наказания. Позиция Института по этому

вопросу направлена Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володину «О чрезмерной криминализации незаконной охоты», обнародована на сайтах в сети интернет и в средствах массовой информации

Ужесточением ответственности за незаконную охоту и оборот продукции проблему браконьерства не решить, а вот количество жертв среди людей (инспекторов и нарушителей) увеличить можно. По данным Минприроды России в 2016 году в стране было зарегистрировано 122, в прошедшем 2017 – 116 угроз в адрес должностных лиц и нападений на них. В среднем каждые три дня один из государственных инспекторов становится жертвой преступных посягательств. Полагаем также, что усиление уголовной репрессии в рассматриваемой сфере в современных реалиях, скорее всего, будет иметь прямо противоположный эффект и приведет к дальнейшему росту коррупции в органах государственной власти, повышению латентности незаконной охоты, росту протестного браконьерства.

По этой причине законопроект о дополнении Уголовного кодекса РФ новой статьей 258.2, предусматривающей ответственность за незаконный оборот особо ценных охотничьих ресурсов, целесообразно снять с обсуждения рабочей группы Государственной Думы и Совета Федерации РФ по совершенствованию правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Институт готов всемерно содействовать подготовке новой научно-обоснованной Концепции проекта закона «Об охоте и охотничьем хозяйстве», самого проекта закона, новой Стратегии развития охотничьего хозяйства и других документов в сфере охоты и охотничьего хозяйства.

Директор института,
профессор



И.А. Домский