

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ НАУК
Государственное научное учреждение
Всероссийский научно-исследовательский институт
охотничьего хозяйства и звероводства
им. проф. Б.М. Житкова
(ГНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова
Россельхозакадемии)

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)
Волго-Вятский институт (филиал) университета
имени О.Е. Кутафина

Андреев М.Н., Краев Н.В., Краева В.Н.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
В СФЕРЕ ОХОТЫ
И ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Киров – 2013

ББК 47.11
УДК 639.1: 323
А55

ISBN 978-5-905707-26-1

А 55 **Андреев М.Н., Краев Н. В., Краева В. Н.** Государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства: история и современность. Киров: ГНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова Россельхозакадемии, 2013. – 152 с.

Монография посвящена вопросам выработки и реализации государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства России. Исследование охватывает почти столетний период, содержит анализ целей и задач, которые ставились государством перед отраслью, а также о принимаемых в разные годы мерах по их достижению. Государственная политика рассматривается через призму экономических, социальных и экологических решений органов государственной власти, оценок её эффективности. Показаны противоречия и проблемы современного государственного управления охотой и охотничьим хозяйством, необходимость разработки чёткой и последовательной государственной политики, обеспечивающей охрану и воспроизводство охотничьих ресурсов, динамичное развитие охотничьего хозяйства, механизмов согласования с отраслевыми общественными институтами.

Предназначена для специалистов в сфере охотничьего хозяйства, охраны и использования животного мира, юристов. Может быть полезна специалистам охраны природы, преподавателям, студентам биологических и юридических факультетов вузов и всем, кому дорога живая природа.

Работа выполнена с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Цитируемые нормативные правовые акты и другие документы (в том числе ставшие уже историческими) федерального и регионального уровней размещены в различных базах этой системы.

Рассмотрена, одобрена и рекомендована в печать на заседании Секции охотничьего хозяйства Отделения зоотехнии Российской академии сельскохозяйственных наук 5 сентября 2013 г., протокол № 4.

Рецензенты:

Боголюбов Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации
Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Данилкин Алексей Алексеевич, доктор биологических наук, профессор
Институт проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова

Шаклеин Николай Иванович, доктор юридических наук, профессор
Волго-Вятский институт (филиал) университета имени О. Е. Кутафина

Авторы монографии выражают благодарность рецензентам за тщательность прочтения работы и ценные замечания, которые позволили существенно улучшить книгу.

Особая признательность С.А. Боголюбову, который предложил и написал предисловие к монографии, в котором выразил, возможно, чрезмерно доброе и теплое отношение к авторам.

© Андреев М.Н., 2013
© Краев Н.В., 2013
© Краева В.Н., 2013
© ГНУ Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства и звероводства имени проф. Б.М. Житкова, 2013

ISBN 978-5-905707-26-1

**RUSSIAN ACADEMY OF AGRICULTURAL
SCIENCES**

State Scientific Institution

Prof. B.M. Zhitkov Russian Research Institute
of Game Management and Fur Farming

Kirov Branch of Kutafin Moscow State Law Academy

**STATE POLICY IN THE FIELD
OF HUNTING AND GAME
MANAGEMENT:
HISTORY AND MODERN PRACTICE**

Kirov 2013

M.N. Andreev, N.V. Kraev, V.N. Kraeva. State policy in the field of hunting and game management: history and modern practice. Prof. B.M. Zhitkov Russian Research Institute of Game Management and Fur Farming of Russian Academy of Agricultural Sciences, 2013 - 152 pages.

The study throws light on various issues of implementation of state policy in the field of hunting and game management in Russian Federation. The monograph covers nearly a hundred-year period of time, contains the analysis of goals and tasks put forth by the state and an account of different measures taken during the described period. State policy is viewed through the analysis of economic, social and ecological executive acts of the authorities and their efficiency evaluation. The study also presents contradictions and problems of modern hunting and game management, the necessity of elaborating a strict and logical development strategy providing preservation and reproduction of game resources, its development and conformity to social institutions. The monograph is intended for use by hunting management experts, specialists in preservation and use of wildlife, tutors and students of biology and law departments as well as everyone who cherish the wildlife.

Reviewers:

Sergey Alexandrovich Bogolyubov, Doctor of Legal Sciences, Professor of Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence at the Government of Russian Federation

Alexey Alexeyevich Danilkin, MD, Professor of A.N. Severtsov Institute of Ecology and Evolution

Nikolay Ivanovich Shaklein, Doctor of Legal Sciences, Professor of Kirov Branch of Kutafin Moscow State Law Academy

The authors are deeply grateful to the reviewers for thorough reading and valuable remarks that helped this book become better. We are especially delighted by S.A. Bogolyubov whose idea was to write the foreword to this study in which he has shown probably too much warmth and admiration.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХОТНИЧЬЕЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ (предисловие к монографии профессора С.А. Боголюбова)	7
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОХОТЫ И ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА.....	15
Государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства в советский период.....	16
Федеральная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства современного периода.....	53
Современная региональная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства.....	111
ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСОВ ФОРМУЛИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОХОТЫ И ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА.....	134
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	143

TABLE OF CONTENTS

FORMATION OF LEGAL BASICS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF HUNTING AND GAME MANAGEMENT IN RUSSIA (a foreword to the study written by prof. S.A. Bogolyubov).....	7
STATE POLICY IN THE FIELD OF HUNTING AND GAME MANAGEMENT.....	15
State policy in the field of hunting and game management during the Soviet period.....	16
Federal state policy in the field of hunting and game management: present-day situation.....	53
Modern regional state policy in the field of hunting and game management.....	111
DISCUSSION OF ISSUES CONCERNING STATE POLICY IN THE FIELD OF HUNTING AND GAME MANAGEMENT.....	134
CONCLUSION.....	143

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХОТНИЧЬЕЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

(Предисловие профессора С.А. Боголюбова к монографии)

Представленная монография не может не вызывать положительного впечатления объёмом предлагаемой информации, палитрой взглядов, полемичностью, равнодушием авторов, сумевших показать актуальные правовые, экологические, организационные и иные проблемы современной политики в сфере охотничьего хозяйства и охоты. Юридическое сообщество регулярно обращается к решению задач выработки и реализации политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства в контексте с государственной экологической политикой, к уяснению и толкованию соответствующего законодательства¹.

В работе показаны основные вехи формирования и развития российской государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства в советский период, становления её государственных основ и формулирования благородных целей в 1920-30-х годах, в частности, достойного обеспечения населения мясом, защиты домашнего скота от волков, получения пушнины и меховой продукции, в том числе необходимой для индустриализации страны валюты. И это важно: современный читатель должен иметь объективное представление о прошлом и происхождении настоящего – чтобы иметь будущее, надо знать не только отрицательное, но и положительное, характеризующее историю страны и наше время.

Книга включает рассмотрение федеральной государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства современного периода, региональную государственную политику

¹ Были проведены научно-практические конференции по правовым проблемам использования животного мира и охраны окружающей среды в Российском обществе охотников и рыболовов (Адвокат, 1996, № 3), в редакции журнала «Государство и право» (Государство и право, 1996, № 8); см. также Комментарии к Закону «О животном мире». Рук. авт. колл. и отв. ред. С.А. Боголюбов; авторы О.С. Колбасов, Н.В. Краев, С.П. Матвейчук, А.А. Улитин и др. М.: Юстицинформ, 2002. – 368 с.

в сфере охоты и охотничьего хозяйства, их взаимодействие, рассмотрение способов упорядочения деятельности охотников, сохранения лосей, бурых медведей, бобров и других полезных животных, предупреждения бешенства, распространения волков, бродячих кошек и собак. Обозначаемый авторами вакуум «охотничьей» политики может, по нашему мнению, также считаться своеобразным вариантом политики.

Ценными представляются описание соотношения федеральной и региональной политики, их достоинств и недостатков, предложения о критериях оценки состояния и ведения охотничьего хозяйства при наличии правильных и обширных целей и задач охотничьей политики. Федеральная и региональная политика, стратегии (концепции) развития охотничьего хозяйства, в свою очередь, могут служить основой для выработки соответствующих государственных программ и мероприятий, обеспечения экологического правопорядка.

Рассматриваются и обсуждаются не только действующие акты, но и предлагаемые проекты, например, проект Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений и развития охотхозяйственной деятельности в Российской Федерации до 2030 года, авторы которого считают, что охотпользование должно обеспечивать получение «максимального дохода для настоящего и будущих поколений при сохранении оптимальной структуры популяции эксплуатируемых видов животных и среды их обитания», а государственное управление охотничьими ресурсами «предполагает увеличение и сохранение для настоящих и будущих поколений потоков дохода от охотничьей деятельности как за счёт получаемой продукции, так и вследствие расширения и повышения качества рекреационных услуг, развития соответствующей инфраструктуры (гостиничный бизнес, транспортные услуги, производство современного высокотехнологичного снаряжения) и создания дополнительных рабочих мест»².

² Проект Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений и развития охотхозяйственной деятельности в Российской Федерации до 2030 года. 6 декабря 2012 г. URL: <http://www.mnr.gov.ru/online/detail.php?ID=129711>.

Не ограничиваясь этим, авторы монографии обосновывают потребность в разработке федеральной Стратегии развития охотничьего хозяйства на долгосрочную перспективу, необходимость проведения системного анализа законодательства, практики его применения, статистической, экономической, правовой, социальной информации и выработки предложений по оптимизации государственного управления, предоставления и реализации права охоты, предоставления и реализации права долгосрочного пользования охотничьими животными, регламентации охраны, воспроизводства и использования охотничьих животных и среды их обитания, повышения эффективности юридической ответственности за нарушения законодательства, организации правового мониторинга.

На основе федеральной стратегии им представляется целесообразной выработка региональных документов долгосрочного развития уровня стратегий, концепций, программ, а в регионах, где они имеются – их согласование с федеральной стратегией развития. Разработка взаимосвязанных документов стратегического планирования позволит в системном виде улучшить и гармонизировать законодательство, государственное управление, охрану и использование ресурсов животного мира и в конечном счёте разумно удовлетворять социальные потребности государства и общества в продукции и услугах, источником которых является охота.

Соглашаясь с вышесказанным, позволим напомнить, что для нашей страны важно не останавливаться на стратегиях, концепциях, планах и прочих документах, не ограничиваться ими, а сосредоточиваться также на способах и средствах (в том числе экономических) их реализации, точном перечне организаций и лиц, ответственных за их исполнение, методах и последствиях проверок, противодействии коррупции, иначе благие пожелания повисают в воздухе, дискредитируют позитивные идеи³.

³ Подробнее см.: Боголюбов С.А. О праве, биоразнообразии и профессионализме // Журнал российского права. 1999. № 12; Боголюбов С.А. Правовые средства сохранения живой природы / Национальная стратегия сохранения биоразнообразия России. М.: РАН, МПР России. 2001 и другие.

Содержатся в работе и дискуссионные вопросы и предложения, которые придают книге дополнительную полемичность, научность и актуальность, могут считаться украшением её теоретичности. Не со всем написанным можно полностью согласиться. Например, приводятся слова А.А. Тихонова о том, что «с 2004 года, когда выработка государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, была возложена на Минсельхоз России, не только выработка политики, но и нормативно-правовая деятельность практически сведена к нулю; так, за период с марта 2004-го года по январь 2008 года по вопросам охотничьего хозяйства министерством издан всего один нормативный документ, не считая приказов об утверждении лимитов добычи охотничьих животных»⁴.

По нашему мнению, наведение должного правопорядка лишь начинается с принятия правовых актов, чем в России достаточно широко пользуются порой без особой нужды; главное же заключается в правоприменении, в налаживании организационно-исполнительской, правоохранительной, надзорно-контрольной работы, которая на основе нормативно-правовой базы лишь и может обеспечивать решение поставленных целей. Не городить новые неисполняемые акты и документы, а неуклонно и добросовестно применять существующие – вот главная задача при обеспечении законности и правопорядка.

Книга может иметь и более широкий – теоретический резонанс, связанный с оценкой роли общественности, прежде всего охотничьей, в формировании гражданского общества, правового социального государства, поиском государственно-правовых средств её стимулирования, в том числе путём премирования, иных способов поощрения, проведения смотров, конкурсов. Деятельность общественных охотничьих добровольных образований давно служит примером возможной конструктивной активности населения, саморегулируе-

⁴ Тихонов А. О государственном управлении охотничьим хозяйством // Российская Охотничья Газета. 2008. 17 сентября 2008 г. № 38 (738). С. 4–5.

мого потенциала граждан, способного решать крупные государственные задачи⁵.

В монографии приводятся ссылки на законы и многочисленные подзаконные нормативные правовые акты по поднятой проблеме, на основные работы авторитетных учёных в этой области – В.В. Дёжкина, В.Г. Сафонова, А.А. Данилкина, Г.И. Сухомирова, В.А. Кузякина, М.П. Павлова и других, обширный справочный аппарат. Авторы рассматриваемой книги положительно зарекомендовали себя на ниве комментирования и соблюдения природоресурсного права.

Один из авторов монографии – Н.В. Краев, наш ученик, давно известен юристам-экологам, правозащитникам своей профессиональной и общественной деятельностью, выступлениями и консультациями, составлением и изданием книг «Правовое обеспечение охотничьего хозяйства» (1983⁶, 1996⁷), сборников нормативных актов и других документов для работников охотничьего хозяйства (1991⁸, 1992⁹, 1993¹⁰, 1999¹¹, 2001¹², 2006¹³), книгами «Защита от произвола властей» (1998), «Ответственность за незаконную охоту»¹⁴ (2002)

⁵ См., например: Боголюбов С.А. Гражданское общество и закон // Представительная власть. 1996. № 2; Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права. Учебник для магистров. М.: Юрайт, 2013. С. 543-546 и другие.

⁶ Правовое обеспечение охотничьего хозяйства. Наставление для практических работников. Аннотированный систематический перечень нормативных актов и других документов, действующих в охотничьем хозяйстве. Киров, 1983. – 126 с.

⁷ Правовое обеспечение охотничьего хозяйства. Наставление для практических работников. Аннотированный систематический перечень нормативных актов и других документов, действующих в охотничьем хозяйстве. Полные тексты Федерального закона «О животном мире», Положения об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, Типовых правил охоты в РСФСР (с изменениями и дополнениями). Киров, 1996. 2-е изд., перераб. и доп. – 192 с.

⁸ Сборник нормативных актов и других документов для работников охотничьего хозяйства / Сост. Н.В. Краев. Киров, 1991. – 507 с.

⁹ Сборник нормативных актов и других документов для работников охотничьего хозяйства (сентябрь 1991- апрель 1992) / Сост. Н.В. Краев. Киров, 1992. Т. 2.– 418 с.

¹⁰ Сборник нормативных актов и других документов для работников охотничьего хозяйства (февраль 1992 – январь 1993) / Сост. Н.В. Краев. Киров, 1993. Т. 3.– 432 с.

¹¹ Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н.В. Краев. Киров, ВНИИОЗ. 1999. – 560 с.

¹² Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов. Дополнения и изменения, 1999-2000 гг. / Сост. Н.В. Краев, В.Н. Краева. – Киров, ВНИИОЗ. 2001. – 448 с.

¹³ Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н.В. Краев, В.Н. Краева. Киров, ВНИИОЗ, 2006. 2-е изд. перераб. и доп. – 624 с.

¹⁴ Краев Н.В., Матвейчук С.П. Ответственность за незаконную охоту. – Киров: ВНИИОЗ, 2002. – 496 с.

и других, которые стали настольными у специалистов охотничьего хозяйства, заповедного дела, правозащитников, активным участием в многочисленных международных конгрессах и конференциях по сохранению живой природы России (более 60), парламентских слушаниях и обсуждениях в комитетах Государственной Думы РФ, комиссиях и съездах Росохотрыболовсоюза, в разработке законопроектов об охоте и охотничьем хозяйстве¹⁵, подготовке заключений ВНИИОЗ на законопроекты общероссийского уровня (о животном мире, Налоговый кодекс¹⁶, Лесной кодекс, об особо охраняемых территориях, об охоте¹⁷ и других). Известен он и не-

¹⁵ Матвейчук С.П., Краев Н.В. Проект Федерального закона «Об охоте» // Массовый ежемесячник Российской Федерации «Вестник охотника и рыболова» (Омск). 2005. № 2. С. 7-14; Проект Федерального закона «Об охоте» // Охотоведение. Экономика, организация, право: научно-теоретический журнал / ВНИИОЗ, РАСХН; под ред. В.Г. Сафонова. – Киров, 2006. № 3 (53). С. 12-68. URL: <http://www.ohotzakon.ru/articles.html>; Некоторые новеллы проекта закона об охоте // Там же, с. 69-82; URL: www.ohotniki.com/new1/project.doc; Концепция Федерального закона «Об охоте» // Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал. 2005. № 3. С. 15-20; URL: <http://www.ohotzakon.ru/articles.html>; Краев Н. Нужен ли России убогий закон об охоте? // Охотник и рыболов Поволжья и Урала. 2008. № 7. С. 1-2 и другие.

¹⁶ Заключение на проект № 274763-3 Федерального закона «О внесении дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации (глава 31 «Сборы за право пользования объектами животного мира и за право пользования водными биологическими ресурсами»), а также изменений и дополнений в другие акты законодательства Российской Федерации» // Вестник охотника и рыболова. Массовая газета Российской Федерации. 2003. № 9. С. 16-24.

¹⁷ Краев Н.В., Матвейчук С.П., Краева В.Н. Заключение ГНУ ВНИИОЗ Россельхозакадемии на проект Федерального закона «Об охоте» // Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал. 2008. № 4. С. 22-28; Заключение по законопроекту об охоте № 66299-5, принятому Государственной Думой РФ в первом чтении 4 июля 2008 г. Письмо отдела «Хозяйство и Право» ВНИИОЗ от 20 сентября 2008 г. № 3-2 в Общественную палату Российской Федерации. URL: <http://www.ohotzakon.ru/docs.html>; Выписка из протокола № 4 открытого заседания Ученого совета ГНУ Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства и звероводства им. профессора Б.М.Житкова Россельхозакадемии от 23 июня 2009 г. по осуждению проекта закона об охоте (с докладами Н.В. Краева, С.П. Матвейчука, В.Б. Слободенюка, М.Н. Андреева). URL: biodat.ru/doc/2009/hunt1.doc; <http://do.znate.ru/docs/index-29004.html>; Матвейчук С.П., Краев Н.В., Краева В.Н. Экспертное заключение по законопроекту № 66299-5 «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Письмо ВНИИОЗ от 14 июля 2009 г. № 1/340 Председателю Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу Г.А. Горбунову. URL: <http://www.logovo.info/main.mhtml?Part=25&PubID=1572>; Матвейчук С.П., Краев Н.В. Экспертное заключение по Федеральному закону «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятому Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 17 июля 2009 г. и одобренному Советом Федерации

примиримыми позициями по другим злободневным вопросам. К примеру на сайте Российской охотничьей газеты – Охотники.ру обнародовано с правовых позиций аргументированное заключение института (ВНИИОЗ) в защиту охотоведа Мос-облохотуправления Александра Довыденко, задержавшего высокопоставленных браконьеров и оказавшегося на скамье подсудимых¹⁸.

Особо хочу отметить тот аспект, что Н.В. Краев в 1977 году проходил годичную стажировку в нашем отделе. Вот его впечатления, опубликованные в книге «Защита от произвола властей»: «Низкий поклон Олегу Степановичу Колбасову¹⁹, доктору юридических наук, профессору, члену-корреспонденту Российской академии наук, Заслуженному деятелю науки РСФСР, который в 1975 году благословил меня, биолога-охотоведа, на юридическую стезю. Неизгладимые впечатления остались от годичной стажировки во ВНИИ советского законодательства Минюста СССР (ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), в отделе сельскохозяйственного и природоохранного законодательства, возглавляемом в то время доктором

Федерального Собрания Российской Федерации 18 июля 2009 г. Письмо ВНИИОЗ от 23 июля 2009 г. № 1/355 Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву об отклонении (неподписании) Закона об охоте. URL: biodat.ru/doc/ohot1-1.doc; Письмо Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву от корифеев, ведущих ученых, специалистов-охотоведов от 23 июля 2009 г. «Об отклонении закона об охоте». Авторы Краев Н.В., Матвейчук С.П. URL: <http://www.logovo.info/main.mhtml?Part=52&PubID=1571>.

¹⁸ Спасти рядового охотоведа. Экспертное заключение по должностной ведущего охотоведа Государственного учреждения Московской области «Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты» (ГУ «Мособлохотуправление») Довыденко Александра Тимофеевича и по другим вопросам. URL: <http://www.ohotniki.ru/hunting/societys/societys/article/2013/09/28/639782-spastiryadovogo-ohotoveda-ekspertnoe-zaklyuchenie-po-dolzhnostnoy-instruktsiiadovyidenko.html>; Обращение к Генеральному прокурору Российской Федерации Ю.Я. Чайке. URL: <http://www.ohotniki.ru/hunting/societys/societys/article/2013/10/06/639861-spasti-ryadovogo-ohotoveda-obraschenie-k-generalnomu-prokuroru-rossiyskoy-federatsii-yuyachayke.html>.

¹⁹ Тёплые воспоминания об этом выдающемся человеке опубликованы в статье: Краев Н.В. Об Олеге Степановиче Колбасове // Научные труды государственного природного заповедника «Присурский». Том 6. «Актуальные проблемы экологического права России». Часть II. Сентябрь 2001 г. Чтения, посвященные памяти Колбасова О.С. Чебоксары–Москва, 2001. С. 30-35.

юридических наук, профессором Иваном Ферисановичем Панкратовым. Материнская забота и внимание исходили от непосредственных наставниц, маститых учёных в области природоохранного законодательства – Валентины Георгиевны Емельяновой и Людмилы Александровны Заславской. Большое влияние на моё становление как учёного-правоведа оказали профессора Ю.Г. Жариков, Б.Д. Клюкин, И.Ф. Казьмин и другие сотрудники этого старейшего центра юридической мысли, а также В.В. Петров (МГУ) и В.Л. Мищенко (ныне работает в Институте эколого-правовых проблем "Экоюрис")»²⁰.

В нашем институте Н.В. Краев защитил диссертацию «Совершенствование правового регулирования промыслового охотничьего хозяйства» на соискание учёной степени кандидата юридических наук. В связи с нестандартностью исследований и выводов автора диссертация была рекомендована к опубликованию. Высшей аттестационной комиссией при Совете Министров СССР в 1990 году ему присвоено ученое звание старшего научного сотрудника по специальности «Сельскохозяйственное право, земельное, водное, лесное и горное право, экологическое право». Он является членом Экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

Другие авторы монографии также являются профессионалами в природоохранной сфере. Андреев М.Н. – известный специалист в сфере охраны и использования животного мира, охоты и охотничьего хозяйства. Кандидат сельскохозяйственных наук по специальности «Охотоведение и звероводство». Имеет большой опыт практической и научной работы. Один из разработчиков документов стратегического развития охотхозяйственной отрасли федерального и регионального уровней.

²⁰ Краев Н.В. Защита от произвола властей: Как обжаловать незаконные решения государственных органов и их должностных лиц (с приложением материалов споров по проблемам охотпользования и других видов деятельности). Киров, ВНИИОЗ, 1998. – 640 с. В электронном виде книга представлена в сети Интернет, в том числе на правозащитном сайте «Право имею» (<http://pi.agava.ru/methods/0002/index.shtml>), на сайте Международного социально-экологического союза «Экоправо» (<http://ecopravo.seu.ru/books/>) и других.

Краева В.Н. в 2010 году защитила в Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина диссертацию «Правовое регулирование пользования охотничьими ресурсами на закреплённых охотничьих угодьях» на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Преподаёт учебные дисциплины «Экологическое право», «Земельное право», «Природоресурсное право». Публикуется в ваковских журналах. Большой резонанс вызвали её статьи, касающиеся критериев крупного ущерба²¹, о необоснованных положениях при расчёте и взыскании вреда при незаконной добыче водных биологических ресурсов²² и другие.

В целом монография представляет интерес для охотоведов, юристов, иных специалистов, студентов и широкого круга читателей, интересующихся рациональным использованием и охраной животного мира, прочих биологических и иных природных ресурсов, всей среды их обитания, выявлением, сопоставлением правил охоты и ведения охотничьего хозяйства. Книга станет полезной для оценки современного состояния охотничьей политики, осуществления новых попыток преодоления имеющихся трудностей по её выработке, модернизации и анализа способов её правореализации.

*Доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заведующий отделом аграрного, экологического
и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

С.А. Боголюбов

Сентябрь 2013 года

²¹ Краева В.Н. О критериях крупного ущерба при квалификации незаконной добычи водных биологических ресурсов // Адвокат. 2013. № 2. С. 36-47.

²² Краева В.Н. О необоснованных положениях при расчёте и взыскании вреда при незаконной добыче водных биологических ресурсов // Адвокат. 2013. № 4. С. 23-34.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОХОТЫ И ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА

Государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства – специфическая часть общественных отношений, связанных с управлением деятельностью по использованию, охране, воспроизводству охотничьих животных и среды их обитания. Она представляет собой объявленную государством систему целей, задач, принципов, приоритетов, решений, критериев и индикаторов, обеспечивающих устойчивое развитие охоты и охотничьего хозяйства, сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов.

Государственную политику в сфере охоты и охотничьего хозяйства также можно охарактеризовать как комплекс осуществляемых органами государственной власти и согласованных с общественными институтами мероприятий, направленных на решение текущих и перспективных социальных, культурных, экономических и экологических задач в области использования и охраны охотничьих ресурсов, обеспечивающих удовлетворение соответствующих материальных и духовных потребностей нынешнего и будущего поколений.

Государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства осуществляется органами исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Соответственно, и решаемые ими задачи, принимаемые государственными органами меры в первую очередь определяются их компетенцией.

Государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства в советский период

Одна из наиболее наглядных форм осуществления государственной политики – издание государственными органами, особенно высшими, документов, прямо или косвенно определяющих её основные элементы. Нередко о внимании государства к тем или иным вопросам можно судить и по количеству принятых в данной области официальных актов.

К наиболее важным актам, формировавшим общую отраслевую политику в сфере охоты, охотничьего хозяйства, охраны и использовании ресурсов диких животных в советс-

кий период, можно отнести декреты «Об охоте» (1920, 1923)²³, Положения об охоте и охотничьем хозяйстве (1930, 1957, 1960)²⁴, союзный и российские законы о животном мире (1980, 1982, 1995)²⁵, общероссийские правила охоты (1922, 1951, 1957, 1961, 1974, 1988)²⁶. По своему содержанию они в значительной мере направлены на охрану и воспроизводство диких зверей и птиц, установление порядка получения права на охоту (свидетельство, путёвка, лицензия, разрешение и т.п.), условий добывания (виды, сроки, места, орудия,

²³ Декрет Совнаркома РСФСР от 20 июля 1920 г. «Об охоте» // СУ РСФСР. 1920. № 66. Ст. 297; постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 1 марта 1923 г. «Об охоте» // СУ РСФСР. 1923. № 17. Ст. 216.

²⁴ Положение об охотничьем хозяйстве РСФСР. Утверждено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 февраля 1930 г. // СУ РСФСР. 1930. № 9. Ст. 109; Основные положения производства охоты и ведения охотничьего хозяйства на территории СССР. Утверждены начальником Управления по заповедникам и охотничьему хозяйству МСХ СССР 27 июля 1957 г. // Охота и охотничье хозяйство. 1957. № 9. С. 5–7; Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР. Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 10 октября 1960 г. № 1548.

²⁵ Закон СССР от 25 июня 1980 г. «Об охране и использовании животного мира» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27. Ст. 530; Закон РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об охране и использовании животного мира» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 29. Ст. 1029; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

²⁶ Правила производства охоты, её сроки и способы. Изданы Наркомземом в начале 1922 г. // Известия ЦК Всероссийского союза охотников и Центроохоты. 1922. № 13–14. С. 3–6; впоследствии Правила были одобрены декретом ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 24 августа 1922 г. «О соблюдении правил об охоте» // СУ РСФСР. 1922. № 54. Ст. 687. После выхода декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 1 марта 1923 г. «Об охоте» они были опубликованы в новой редакции // Сельскохозяйственная жизнь. 1923. № 31. С. 13–14; Примерные правила производства охоты и ведения охотничьего хозяйства на территории _____ края, области, автономной республики. Разосланы Главохотой РСФСР с письмом от 14 марта 1951 г. № 0276 // Государственный архив Архангельской области (далее ГААО). Фонд 4821. Опись 1. Ед. хр. 108. Листы 72–84; Типовые правила производства охоты на территории _____ области, края, АССР. Утверждены Главохотой РСФСР от 31 января 1957 г. // Центральный государственный архив РСФСР. Фонд 358. Опись 3. Дело 745. Листы 1–11; Типовые правила охоты в РСФСР. Утверждены Главохотой РСФСР 10 июля 1961 г. // ГААО. Ф. 4821. Оп. 1. Ед. хр. 243. Л. 149–171; Типовые правила охоты в РСФСР. Утверждены приказом Главохоты РСФСР от 1 марта 1974 г. № 66 // Сборник нормативных актов по охране природы. – М., 1978. С. 486–487; Типовые правила охоты в РСФСР. Утверждены приказом Главохоты РСФСР от 4 января 1988 г. № 1 // Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н.В. Краев, В.Н. Краева. ВНИИОЗ. – Киров, 2006. 2-е изд. доп. и перераб. С. 312–320.

способы), наделения полномочиями разных органов, установления и осуществления надзора и контроля, а также решения других вопросов.

О тех или иных аспектах политики по частным вопросам, их важности, целях и принимаемых мерах красноречиво свидетельствуют даже сами заголовки актов, не говоря уже об их содержании. Для иллюстрации приведем лишь незначительную часть разноплановых актов союзного уровня (в основном Совнаркома и Совмина СССР): «О пушно-меховом хозяйстве» (1931)²⁷, «О мероприятиях по обеспечению выполнения плана заготовок пушнины и мехового сырья в 1934–1935 годах»²⁸, «Об улучшении учёта и торговли охотничьими гладкоствольными ружьями» (1940)²⁹, «О целевом снабжении продовольственными и промышленными товарами охотников, сдающих пушнину и меховое сырьё государству» (1942)³⁰, «Об усилении борьбы с волками» (1948)³¹, «О коренном улучшении дел промысловой разведки и учёта запасов пушного зверя» (1949)³², «Об улучшении снабжения охот-

²⁷ Постановление Совета Труда и Оборона СССР от 31 октября 1931 г. № 477 «О пушно-меховом хозяйстве» // Союзпушнина. Журнал, посвящённый всем вопросам пушно-мехового дела, зверо- и кролиководства в СССР и за границей. 1931. № 17–19. С. 3–5.

²⁸ Постановление Совнаркома СССР от 11 июля 1934 г. № 1642 «О мероприятиях по обеспечению выполнения плана заготовок пушнины и мехового сырья в 1934–1935 годах» // Охотник Сибири. 1934. № 9–10. С. 31–32.

²⁹ Об улучшении учёта и торговли охотничьими гладкоствольными ружьями. Постановление Совнаркома СССР от 29 ноября 1940 г. № 2427. Опубликовано в брошюре «Инструкция о порядке выдачи охотничьих билетов единого образца, торговли гладкоствольными охотничьими ружьями и их учёте». Утверждена НКВД СССР 14 февраля 1941 г. – М., 1941. С. 10–11.

³⁰ О целевом снабжении продовольственными и промышленными товарами охотников, сдающих пушнину и меховое сырьё государству. Распоряжение Совнаркома СССР от 5 декабря 1942 г. № 23251-р // Государственный архив Кировской области (далее ГАКО). Ф. 2169. Оп. 1. Ед. хр. 620. Л. 393.

³¹ Об усилении борьбы с волками. Распоряжение Совета Министров СССР от 8 мая 1948 г. № 5554-р. Документ официально опубликован не был.

³² О коренном улучшении дел промысловой разведки и учёта запасов пушного зверя. Приказ Министерства заготовок СССР от 20 апреля 1949 г. № 657. Документ официально опубликован не был.

ников ружьями, боеприпасами и охотничьими принадлежностями» (1953)³³, «О мерах по обеспечению выполнения плана закупок боровой дичи» (1953)³⁴, «О плане заготовок пушнины и мехового сырья на 1954 год» (1954)³⁵, «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства» (1959)³⁶, «О мерах по увеличению заготовок пушнины для производства пушно-меховых изделий и для экспорта» (1960), «Об упорядочении сети государственных заповедников и охотничьих хозяйств» (1961)³⁷, «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства и повышению его доходности» (1965), «О мерах по увеличению закупок пушнины и мехового сырья» (1966)³⁸, «О материально-техническом обеспечении нужд пушного промысла и звероводства» (1968)³⁹, «О некоторых мерах по усилению борьбы с нарушителями правил охоты» (1972)⁴⁰ и другие.

Акты российского правительства: «О мерах по обеспечению оружием, огнeприпасами и снаряжением охотников по

³³ Об улучшении снабжения охотников ружьями, боеприпасами и охотничьими принадлежностями. Постановление Совета Министров СССР от 17 августа 1953 г. № 2186 // СПС КонсультантПлюс.

³⁴ О мерах по обеспечению выполнения плана закупок боровой дичи. Постановление Совета Министров СССР от 31 октября 1953 г. № 2740 // ГАКО. Ф. 2169. Оп. 25. Ед. хр. 1752. Л. 421–424.

³⁵ О плане заготовок пушнины и мехового сырья на 1954 год. Постановление Совета Министров СССР от 27 января 1954 г. № 151 // ГАКО. Ф. 2169. Оп. 25. Ед. хр. 2189. Л. 60–61.

³⁶ О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства. Постановление Совета Министров СССР от 11 мая 1959 г. № 478 // СП СССР. 1959. № 10. Ст. 62.

³⁷ Постановление Совета Министров СССР от 10 июня 1961 г. № 521 «Об упорядочении сети государственных заповедников и охотничьих хозяйств» // СП СССР. 1961. № 10. Ст. 82.

³⁸ Постановление Совета Министров СССР от 12 января 1966 г. № 27 «О мерах по увеличению закупок пушнины и мехового сырья» // СП СССР. 1966. № 2. Ст. 16.

³⁹ Постановление Совета Министров СССР от 5 февраля 1968 г. № 78 «О материально-техническом обеспечении нужд пушного промысла и звероводства» // Государственный архив РФ. Фонд Р5446. Опись 102. Дело 962. Делопроизводственный номер 56-1-3/1.

⁴⁰ Постановление Совета Министров СССР от 18 июля 1972 г. № 529 «О некоторых мерах по усилению борьбы с нарушителями правил охоты» // СП СССР. 1972. № 14. Ст. 75.

добыче пушнины» (1920)⁴¹, «О порядке заготовки пушнины» (1921)⁴², «О Баргузинском государственном охотничьем заповеднике» (1926)⁴³, «О Воронежском государственном охотничьем бобровом заповеднике» (1927)⁴⁴, «Об утверждении инструкции «О порядке планово-выборочного отстрела лосей» (1945)⁴⁵, «О мерах по восстановлению и дальнейшему увеличению поголовья соболя, выдры, куницы, выхухоли и уссурийского енота» (1946), «О мерах по упорядочению численности соболя и упорядочению его промысла» (1948)⁴⁶, «Об увеличении закупок боровой дичи» (1956)⁴⁷, «О мерах по воспроизводству ценных видов пушных зверей и плане отстрела-отлова соболя, куницы, уссурийского енота, выдры на сезон 1956–1957 годы» (1956)⁴⁸, «О мерах дальнейшего развития охотничьего хозяйства, пушного промысла, звероводства и об увеличении заготовок пушнины в РСФСР»

⁴¹ Постановление Совета Труда и Оборона от 17 ноября 1920 г. «О мерах по обеспечению оружием, огнеприпасами и снаряжением охотников по добыче пушнины» // Охота и охотничье хозяйство. 1970. № 2. С. 1.

⁴² Декрет Совнаркома РСФСР от 6 сентября 1921 г. «О порядке заготовки пушнины» // СУ РСФСР. 1921. № 69. Ст. 555.

⁴³ Постановление Совнаркома РСФСР от 4 января 1926 г. «О Баргузинском государственном охотничьем заповеднике» // СУ РСФСР. 1926. № 1. Ст. 3.

⁴⁴ Постановление Совнаркома РСФСР от 19 мая 1927 г. «О Воронежском государственном охотничьем бобровом заповеднике» // СУ РСФСР. 1927. № 48. Ст. 324.

⁴⁵ Постановление Совнаркома РСФСР от 30 декабря 1945 г. № 743 «Об утверждении инструкции о порядке планово-выборочного отстрела лосей» // Охрана природы. – М.: ВООП, 1948. Сб. 1. С. 136–138.

⁴⁶ Постановление Совета Министров РСФСР от 28 августа 1946 г. № 578 «О мерах по восстановлению и дальнейшему увеличению поголовья соболя, выдры, куницы, выхухоли и уссурийского енота» // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. – М.: Госюриздат, 1959. Т. 3. С. 518–520.

⁴⁷ Постановление Совета Министров РСФСР от 13 июня 1956 г. № 423 «Об увеличении закупок боровой дичи» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. – М., 1967. Т. 8. С. 480.

⁴⁸ Постановление Совета Министров РСФСР от 15 сентября 1956 г. № 640 «О мерах по воспроизводству ценных видов пушных зверей и плане отстрела-отлова соболя, куницы, уссурийского енота, выдры на сезон 1956–1957 гг. на территории РСФСР» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. – М., 1967. Т. 8. С. 390–391.

(1956)⁴⁹, «О мерах по улучшению использования кедровых насаждений, развитию промыслов и увеличению заготовок кедровых орехов, пушнины, боровой дичи, дикорастущих ягод в таёжных районах Сибири, Дальнего Востока и Севера европейской части РСФСР» (1957)⁵⁰, «О мерах по улучшению состояния охотничьего хозяйства РСФСР» (1958)⁵¹, «Об улучшении руководства пушно-промысловым хозяйством РСФСР» (1962)⁵², «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства и повышению его доходности» (1965)⁵³, «О Всероссийском социалистическом соревновании за увеличение производства и продажи государству пушнины» (1966)⁵⁴, «Об упорядочении отстрела диких копытных животных» (1971)⁵⁵, «Об ограничении охоты на бурых медведей»

⁴⁹ О мерах дальнейшего развития охотничьего хозяйства, пушного промысла, звероводства и об увеличении заготовок пушнины в РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 17 июля 1956 г. № 488 // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. – М., 1967. Т. 8. С. 389–390.

⁵⁰ О мерах по улучшению использования кедровых насаждений, развитию промыслов и увеличению заготовок кедровых орехов, пушнины, боровой дичи, дикорастущих ягод в таежных районах Сибири, Дальнего Востока и Севера Европейской части РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 26 октября 1957 г. № 1177 // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. – М., 1967. Т. 8. С. 183–185.

⁵¹ О мерах по улучшению состояния охотничьего хозяйства РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 11 апреля 1958 г. № 336 // СП РСФСР. 1958. № 10. Ст. 106.

⁵² Об улучшении руководства пушно-промысловым хозяйством РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 23 февраля 1962 г. № 201 // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. – М., 1967. Т. 8. С. 397–399.

⁵³ О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства и повышению его доходности. Постановление Совета Министров РСФСР от 14 июля 1965 г. № 848 // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. – М., 1967. Т. 8. С. 381–383.

⁵⁴ О Всероссийском социалистическом соревновании автономных республик, краев, областей и национальных округов за увеличение производства и продажи государству пушнины. Постановление Совета Министров РСФСР и Всесоюзного Центрального Совета профессиональных союзов от 30 июня 1966 г. № 564 / СП РСФСР. 1966. № 19. Ст. 101.

⁵⁵ Об упорядочении отстрела диких копытных животных. Постановление Совета Министров РСФСР от 17 августа 1971 г. № 472 // СП РСФСР. 1971. № 15. Ст. 126.

(1980)⁵⁶, «Об улучшении охраны государственного охотничьего фонда и усиления борьбы с браконьерством» (1960)⁵⁷, «Об усилении борьбы с нарушителями правил охоты» (1972)⁵⁸, «О дополнительных мерах по усилению борьбы с нарушителями правил охоты» (1973)⁵⁹, «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства РСФСР» (1978)⁶⁰ и другие. Симптоматично, что последнее российское правительство постановление, отражающее общую политику государства, «О мерах по дальнейшему развитию и повышению эффективности охотничьего хозяйства РСФСР»⁶¹, было издано в 1986 году. После этого акта правительственные решения касались лишь частных вопросов.

В текстах многих документов содержался комплекс элементов государственной политики в тот или иной период. Так, российское постановление «О мероприятиях по упорядочению охотничьего хозяйства» (1931)⁶² предписывало разработать мероприятия, в основу которых положить: «освоение всех охотничьих угодий»; «увеличение продукции охотничьего хозяйства, а также товарности её»; «улучшение качества продукции охотничьего промысла»; «усовершенствование орудий промысла и их механизацию»; «организацию на-

⁵⁶ Постановление Совета Министров РСФСР от 10 октября 1980 г. № 479 «Об ограничении охоты на бурых медведей» // СП РСФСР. 1980. № 22. Ст. 176.

⁵⁷ Постановление Совета Министров РСФСР от 2 июня 1960 г. № 794 «Об улучшении охраны государственного охотничьего фонда и усиления борьбы с браконьерством» // СП РСФСР. 1960. № 23. Ст. 105.

⁵⁸ О некоторых мерах по усилению борьбы с нарушителями правил охоты. Постановление Совета Министров РСФСР от 29 сентября 1972 г. № 629 // СП РСФСР. 1972. № 21. Ст. 143.

⁵⁹ Постановление Совета Министров РСФСР от 23 февраля 1973 г. № 87 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с нарушителями правил охоты» // СП РСФСР. 1973. № 9. Ст. 34.

⁶⁰ Постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1978 г. № 433 «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства РСФСР» // СП РСФСР. 1978. № 19. Ст. 130.

⁶¹ О мерах по дальнейшему развитию и повышению эффективности охотничьего хозяйства РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 28 марта 1986 г. № 125 // СП РСФСР. 1986. № 15. Ст. 106.

⁶² Постановление Совнаркома РСФСР от 3 сентября 1931 г. «О мероприятиях по упорядочению охотничьего хозяйства» // СУ РСФСР. 1931. Отд. 1. № 53. Ст. 392.

учно-исследовательской работы в местах проведения массовой охоты», учреждение для этого специального фонда; «организацию специальных учебных заведений на базе существующих охотоведческих отделений при различных учебных заведениях»; установление взимания штрафов с заготовительных и экспортных организаций за скупку невыгодной или запрещённой к добыче пушнины или дичи и т.д.

Основные директивы о порядке регулирования и надзора за правильным ведением охотничьего промысла, утверждённые постановлением Совнаркома СССР в 1936 году, предусматривали, что Народные комиссариаты земледелия союзных и автономных республик, краевые и областные земельные управления разрабатывают проекты обязательных постановлений о сроках и правилах охоты, запрете и регламентации охоты на отдельные виды «животных и птиц», а также об организации заповедников и заказников; проводят охотничье-устроительные работы, в частности, приписку охотничьих угодий к колхозам; организуют сторожевое и промысловое собаководство, ведут учёт сторожевых и промысловых племенных собак, снабжают колхозы и колхозников сторожевыми и промысловыми собаками, организуют питомники и племенные случные пункты, организуют выставки промысловых и сторожевых собак; проводят мероприятия по борьбе с хищными животными (особенно волками), организуют бригады по истреблению хищников; организуют егерские службы с привлечением к этой службе актива из местного населения; обеспечивают охотничье-боевыми припасами и орудиями отдельных охотников и организации, ведущих борьбу с хищниками; используют специальный денежный фонд на мероприятия по истреблению хищников, выделяемый из отчислений по обязательному окладному страхованию, и т.д.⁶³

Ключевое в государственной политике – формулирование цели и средств её достижения. Целью может быть, например, охрана и расширенное воспроизводство охотничьих животных, увеличение или сокращение их численнос-

⁶³ Основные директивы о порядке регулирования и надзора за правильным ведением охотничьего промысла. Утверждены постановлением Совнаркома СССР от 23 января 1936 г. № 114 // СЗ СССР. 1936. № 6. Ст. 56.

ти, усиление борьбы с браконьерством и т.д. Однако возникает вопрос: а для чего необходимо осуществлять те или иные действия, мероприятия и т.п.?

Документы высших и специально уполномоченных в этой сфере государственных органов чаще ясно и чётко, иногда более скрыто и туманно формулировали такие цели:

- «Охотничья промышленность есть важная отрасль народного хозяйства и заключается в разведении, охране и правильном по государственному плану использовании диких зверей и птиц с обязательным условием сохранения необходимого для расширения хозяйства количества производителей» (1923)⁶⁴;

- «Под охотничьим хозяйством понимается система мероприятий, имеющих целью правильную эксплуатацию государственного охотничьего фонда и увеличение и улучшение ценных охотничьих зверей и птиц путём охоты, звероводства и дичеразведения» (1930)⁶⁵;

- «Охотничье хозяйство – отрасль народного хозяйства, основной задачей которой является обеспечение потребностей государства в пушнине и другой продукции охоты» (1960)⁶⁶.

Улучшение освоения ресурсов охотничьих животных, увеличение выхода пушно-меховой продукции, мяса диких зверей и птиц, наиболее полное удовлетворение потребностей в охоте (труде, отдыхе, спорте, рекреации) населения являлось стержнем государственной политики с начала прошлого века и до 90-х годов. Свидетельство тому – создание государством различных систем хозяйствующих субъектов разных форм собственности, возложение на них определённых обязанностей. В их числе были колхозы, производственно-охотничьи станции, ондатровые хозяйства, государственные и кооперативные промысловые хозяйства, егерские участки, охотничье-производственные участки, общества охотников и другие.

⁶⁴ Правила производства охоты, ее сроки и способы // Сельскохозяйственная жизнь. 1923. № 31. С. 13.

⁶⁵ Положение об охотничьем хозяйстве РСФСР. Утверждено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 февраля 1930 г. // СУ РСФСР. 1930. № 9. Ст. 109.

⁶⁶ Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР. Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 10 октября 1960 г. № 1548 // СП РСФСР. 1960. № 34. Ст. 164.

Создание охотничьих хозяйствующих субъектов. С 1931 года на основании постановления Совета Труда и Оборона СССР «О пушно-меховом хозяйстве» начался процесс создания государственных промыслово-охотничьих станций. Одна из основных задач станций – «освоение неосвоенных и недостаточно освоенных охотничьих угодий, составляющих территорию станции, путём организации на них правильного комплексного охотничьего хозяйства, с постановкой рационального промысла и широкого развёртывания воспроизводственных процессов и увеличения таким образом экспортных ресурсов СССР»⁶⁷.

1930-е годы ознаменованы коллективизацией сельского хозяйства и провозглашением, что «организация охотничьего хозяйства и охотничьего промысла проводится через колхозы» (1933)⁶⁸. Колхозам устанавливались планы добычи и сдачи пушно-мехового сырья, мяса диких зверей, боровой и водоплавающей дичи, предписывалось выделение определённого контингента охотников, которые должны быть освобождены от сельскохозяйственных работ на сезон промысла и т.д.

В 1940-е годы «учитывая, что за последние годы размножение ондатры в местах её расселения достигло больших размеров», – сообщалось в постановлении Совета Народных Комиссаров СССР «О развитии охотничьего промысла и заготовок пушнины в военное время» (1943)⁶⁹, – «и в ряде мест запасы её недостаточно используются», Наркомату заготовок СССР было предписано организовать 28 государственных ондатровых промысловых хозяйств с постоянным штатным контингентом рабочих-ондатролов в количестве 500 человек и хозрасчётную Государственную контору ондатро-

⁶⁷ Положение о производственно-охотничьей станции (ПОС). Утверждено Госкомитетом по охотничьему хозяйству при Наркомвнешторге СССР 19 апреля 1933 г. // Местные органы власти и хозяйственные организации на Крайнем Севере. Справочник для работников Севера. / Сост. Е. Кантор и И. Суслов. – М.: «Власть Советов», 1934. С. 180–182.

⁶⁸ Постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 17 августа 1933 г. № 74/1494 «О ликвидации охотничьей кооперации и о реорганизации интегральной кооперации» // СЗ СССР. 1933. № 53. Ст. 309.

⁶⁹ Постановление Совнаркома СССР от 16 октября 1943 г. № 1126 «О развитии охотничьего промысла и заготовках пушнины в военное время» // ГАКО. Ф. 2169. Оп. 1. Ед. хр. 693. Л. 327–331.

вых хозяйств. На Совнарком Казахской ССР была возложена обязанность мобилизовать две тысячи человек и направить их балхашское ондатровое хозяйство на осенне-зимний сезон промысла, другие органы обязывались изготовить и поставить этому промхозу 300 лодок, 20 моторов и т.д. Позднее организация ондатровых хозяйств была возложена Совнаркомом СССР и на систему потребительской кооперации (1946)⁷⁰.

В 1950-е годы постановлением Совета Министров РСФСР Главохоте РСФСР поручено образовать «специальную егерскую службу в наиболее ценных охотничьих угодьях в целях обеспечения правильной эксплуатации государственного охотничьего фонда» (1956)⁷¹, а Роспотребсоюзу – организовать в 1958–1960 годах в таёжных охотничьих угодьях 94 промысловых хозяйства с постоянным штатным контингентом промысловых рабочих-охотников 8460 человек для увеличения сбора кедровых орехов, заготовок пушнины, боровой дичи и дикорастущих ягод (1957)⁷².

В 1960-е годы Роспотребсоюзу рекомендовано организовать дополнительно в 1961–1965 годах не менее 27 пушных комплексных промысловых хозяйств (промхозов) на отдалённых и слабоосвоенных угодьях с контингентом промысловых рабочих (охотников) в количестве 2430 человек⁷³, а на

⁷⁰ О мероприятиях по развитию ондатровых хозяйств в системе потребительской кооперации. Постановление Совнаркома СССР от 7 февраля 1946 г. № 319. Документ официально опубликован не был.

⁷¹ Положение о Главном управлении охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР и его местных органах. Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 10 августа 1956 г. № 555 // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8. С. 360–368.

⁷² О мерах по улучшению использования кедровых насаждений, развитию промыслов и увеличению заготовок кедровых орехов, пушнины, боровой дичи, дикорастущих ягод в таёжных районах Сибири, Дальнего Востока и Севера европейской части РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 26 октября 1957 г. № 1177 // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. – М., 1967. Т. 8. С. 183–185.

⁷³ Постановление Совета Министров РСФСР от 23 декабря 1960 г. № 1924 «О мерах по увеличению заготовок пушнины для производства пушно-меховых изделий и для экспорта» // Свод законов РСФСР. – М., 1988. Т. 6. С. 371–375.

Главохоту РСФСР были возложены «выполнение практической работы по хозяйственному использованию природных ресурсов в лесных и охотничьих угодьях» и организация 40 государственных хозрасчётных промысловых хозяйств с контингентом постоянных рабочих (охотников) в среднем 90 человек на хозяйство⁷⁴. Для руководства ими в центральном аппарате Главохоты РСФСР было разрешено создать Управление государственных промысловых хозяйств (1962)⁷⁵. С 1960 года организациям потребкооперации разрешено иметь в районах промысловой охоты рабочих-охотников из расчёта 10–15 человек на одну заготовительную контору⁷⁶, а с 1966 года – до 30 человек. Руководителям предприятий и учреждений, расположенных в районах промысловой охоты, разрешалось по ходатайствам заготовительных организаций предоставлять рабочим и служащим на сезон пушного промысла отпуска на 1–2,5 месяца без сохранения содержания⁷⁷.

Яркий пример комплексного решения многих вопросов, направленных на полное освоение ресурсов пушных зверей, удовлетворение нужд государства, населения и охотников – постановление Совета Министров РСФСР «О мерах по увеличению заготовок пушнины для производства пушно-меховых изделий и для экспорта» (1960), принятое во исполнение одноимённого постановления союзного правительства, которым в частности предписывалось «Советам Министров союзных республик усилить контроль за правильным ведением охотничьего хозяйства, за соблюдением действующего законодательства об охоте, повести решительную борьбу с бра-

⁷⁴ Постановление Совета Министров РСФСР от 16 января 1962 г. № 53 «О дополнительных мерах по использованию природных ресурсов» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. – М., 1967. Т. 8. С. 394–396.

⁷⁵ Об организации Управления государственных промысловых хозяйств и составе Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 6 декабря 1962 г. № 1587 // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8. С. 397.

⁷⁶ Постановление Совета Министров СССР от 4 октября 1960 г. № 1060 «О мерах по увеличению заготовок пушнины для производства пушно-меховых изделий и для экспорта» // ГАКО. Ф. 2169. Оп. 28. Ед. хр. 1636. Л. 11–15.

⁷⁷ О мерах по увеличению закупок пушнины и мехового сырья. Постановление Совета Министров СССР от 12 января 1966 г. № 27 // СП СССР. 1966. № 2. Ст. 16.

коньерством, привлекая к этому делу охотничьи общества и широкий актив любителей природы»⁷⁸.

Совет Министров РСФСР постановил:

– «Довести объём закупок и сдачи государству пушно-мехового сырья (без шкурок каракуля и смушки) по РСФСР в 1965 году на сумму до 200 млн. рублей (в новом масштабе цен), имея в виду закупить в 1965 году до 13 млн. шкурок белки, 4,5 млн. шкурок ондатры, 1740 тыс. шкурок норки, 200 тыс. шкурок соболя, 500 тыс. шкурок горносталя, 340 тыс. шкурок колонка, 75 тыс. шкурок куницы, 135 тыс. шкурок хорей, 110 тыс. шкурок белого песка, 110 тыс. шкурок нутрии, 100 тыс. шкурок сурка, 3750 тыс. шкурок зайцев и 44 млн. шкурок кролика, с распределением по автономным республикам, краям, областям».

– «Обязать Советы Министров автономных республик, крайисполкомы и облисполкомы:

а) устанавливать планы закупок пушнины и мехового сырья по совхозам, промысловым хозяйствам и колхозам с учетом условий и возможностей каждого хозяйства, обеспечить доведение этих планов в месячный срок после утверждения до совхозов, промысловых хозяйств и колхозов и систематически контролировать их выполнение;

б) обеспечить выполнение заготовительными организациями планов закупок пушнины и мехового сырья в установленном ассортименте;

в) ежегодно разрабатывать и утверждать мероприятия, обеспечивающие выполнение установленного плана закупок пушно-мехового сырья по утверждённой номенклатуре, предусматривая в них необходимые меры по обеспечению пушного промысла кадрами охотников».

– «В целях быстреего подъёма и коренного улучшения пушно-промыслового хозяйства и увеличения добычи пушнины в основных промысловых районах Севера, Сибири и Дальнего Востока обязать Совет Министров Бурятской АССР, Совет Министров Коми АССР, Совет Министров Якутской

⁷⁸ Постановление Совета Министров СССР от 4 октября 1960 г. № 1060 «О мерах по увеличению заготовок пушнины и каракуля для производства пушно-меховых изделий и для экспорта» // Свод законов СССР. М., 1990. Т. 7. С. 524.

АССР, Красноярский, Приморский, Хабаровский крайисполкомы, Амурский, Архангельский, Иркутский, Камчатский, Магаданский, Томский, Тувинский, Тюменский и Читинский облисполкомы:

а) в 2-месячный срок разработать и утвердить мероприятия по специализации колхозов таёжных и тундровых районов на производстве и добыче пушнины как одной из основных отраслей колхозного производства, имея в виду значительно улучшить организацию и ведение ими охотничьего хозяйства и промыслов и увеличить сдачу ценных видов пушнины, особенно экспортного ассортимента;

б) обеспечить:

включение, начиная с 1961 года, в планы хозяйственно-финансовой деятельности совхозов таёжных и тундровых районов показателей по доходам от охотничье-промыслового хозяйства и расходам, связанным с его ведением (охрана и воспроизводство промысловых зверей, устройство охотничьих угодий, приобретение и эксплуатация необходимых транспортных средств и оборудования для охотничьего промысла и другие).

Рекомендовать колхозам таёжных и тундровых районов предусматривать указанные показатели в планах хозяйственно-финансовой деятельности;

строительство охотничьих избушек и баз в глубинных охотничьих угодьях;

направление на пушной промысел и подготовительные работы всех рабочих охотничьих бригад совхозов и колхозников-охотников, максимально привлекая к этому колхозный актив и молодёжь».

– «Обязать Министерство сельского хозяйства РСФСР по согласованию с Госпланом РСФСР определить в 1961 году специализацию совхозов, организуемых на базе колхозов таёжных и тундровых районов, имея в виду направить в основном их производственную деятельность на развитие пушно-промыслового хозяйства».

– «Поручить Госплану РСФСР, Всероссийскому Совету народного хозяйства и Министерству сельского хозяйства РСФСР в 2-месячный срок разработать и представить Сове-

ту Министров РСФСР предложения, направленные на коренное улучшение руководства пушнопромышленным хозяйством РСФСР».

– «Рекомендовать Роспотребсоюзу:

организовать дополнительно в 1961-1965 годах в районах по согласованию с Советами Министров автономных республик, крайисполкомами и облисполкомами не менее 27 пушных комплексных промышленных хозяйств (промхозов) на отдалённых и слабоосвоенных угодьях с контингентом промышленных рабочих (охотников) в количестве 2430 человек».

– «Обязать Совет Министров Бурятской АССР, Совет Министров Коми АССР, Совет Министров Якутской АССР, Алтайский, Красноярский, Приморский, Хабаровский крайисполкомы, Амурский, Архангельский, Иркутский, Камчатский, Магаданский, Омский, Сахалинский, Свердловский, Томский, Тувинский, Тюменский, Читинский облисполкомы и рекомендовать Роспотребсоюзу в 3-месячный срок разработать и утвердить мероприятия, обеспечивающие коренное улучшение деятельности промхозов, укомплектование их кадрами и материально-техническое оснащение вновь организуемых и действующих хозяйств».

– «Обязать Госплан РСФСР, Министерство сельского хозяйства РСФСР, Главохоту РСФСР и рекомендовать Роспотребсоюзу предусматривать в годовых планах выделение ассигнований на развитие охотничьего хозяйства и пушного звероводства».

– «Рекомендовать Росохотсоюзу:

а) значительно улучшить работу обществ охотников по ведению охотничьего хозяйства, рациональному использованию природных пушных богатств;

б) обеспечить приведение в товарный вид и сдачу государству всех шкурок пушных зверей, добытых членами этих обществ».

– «Утвердить мероприятия по дальнейшему развитию пушного звероводства, кролиководства и увеличению поголовья ондатры» включающие в том числе закрепление ондатровых угодий в промхозах за ондатрологами; проведение инвентаризации ондатровых угодий, выполнение комплекса биотех-

нических работ, обеспечивающих расширение гнездопригодных площадей для ондатры, увеличение её поголовья и добычи; укрепление специализированных ондатровых промхозов кадрами и материальными ресурсами и коренное улучшение их работы.

– «Обязать Госплан РСФСР и Всероссийский Совет народного хозяйства:

а) определить изготовителей и обеспечить выпуск в 1961 году по заявке Центросоюза опытной партии вездеходов типа С-37 (ГПИ-37), разработанных для нужд охотничьего промысла Горьковским политехническим институтом, а также оказать помощь Горьковскому политехническому институту в сборке 2 пробных вездеходов этого типа;

б) решить вопрос об организации, начиная с 1961 года, изготовления на предприятиях лёгкой промышленности ичижной кожи растительного дубления и специальной охотничьей обуви из этой кожи».

– «Обязать Горьковский совнархоз организовать, начиная с 1961 года, изготовление на подведомственных предприятиях капканов современных конструкций из антикоррозийных материалов».

– «Обязать Госплан РСФСР и Главснабсбыт РСФСР ежегодно предусматривать в планах материально-технического снабжения выделение Министерству сельского хозяйства РСФСР, Главохоте РСФСР, Роспотребсоюзу и Росохотсоюзу оборудования, материалов и транспортных средств для промхозов и совхозов, специализирующихся на производстве и добыче пушнины».

– «Обязать Министерство сельского хозяйства РСФСР: увеличить с 1961 года подготовку специалистов-охотоведов в Иркутском сельскохозяйственном институте, обеспечив ежегодный приём на охотоведческое отделение по очной подготовке 75 человек и заочное отделение – 75 человек; укрепить материальную базу отделения и кафедры охотоведения указанного института;

создать звероводческое отделение на зоотехническом факультете Московской ветеринарной академии и организовать с 1961 года подготовку зоотехников-звероводов, обеспечив ежегодный приём на очное отделение 25 человек;

организовать с 1961 года подготовку в Московской ветеринарной академии ветеринарных врачей со специализацией по болезням пушных зверей, обеспечив ежегодный приём по очной подготовке 25 человек и по заочной подготовке – 25 человек;

восстановить в 1961 году подготовку в Московской ветеринарной академии товароведов по животноводческому сырью и готовым мехам высшей квалификации, обеспечив ежегодный приём по очной подготовке 50 человек и по заочной подготовке – 50 человек;

обеспечить подготовку с 1961 года во Всесоюзном сельскохозяйственном институте заочного образования зоотехников со специализацией по звероводству и кролиководству с ежегодным приёмом 25 человек, а также организовать в этом институте подготовку специалистов-охотоведов для районов европейской части РСФСР с ежегодным приёмом 25 человек»⁷⁹ и т.д.

1980-е годы ознаменованы организацией в системе Главохоты РСФСР охотничье-производственных участков с целью «улучшения охраны и рационального использования государственного охотничьего фонда, проведения мероприятий, обеспечивающих увеличение запасов охотничьих животных и выход продукции охотничьего хозяйства с единицы площади охотничьих угодий, организации добычи промысловой пушнины, мяса диких животных и другой продукции охотничьего хозяйства»⁸⁰. Совмин РСФСР (1986) обязывал

⁷⁹ Постановление Совета Министров РСФСР от 23 декабря 1960 г. № 1924 «О мерах по увеличению заготовок пушнины для производства пушно-меховых изделий и для экспорта» // Полное собрание законодательства СССР. URL: http://www.ussrdoc.com/ussrdoc_communitizm/usr_5633.htm; Свод законов РСФСР. М., 1988. Т. 6. С. 371.

⁸⁰ Положение об охотничье-производственном участке управления охотничье-промыслового хозяйства и государственной охотничьей инспекции при областном (краевом) исполкоме, Совете Министров АССР. Утверждено Главохотой РСФСР 14 августа 1980 г. // Сборник нормативных материалов по охотничьему хозяйству / Сост. Улитин А.А. – М., 1984. С. 115–119; Рекомендации по организации и ведению охотничьего хозяйства на территории охотничье-производственных участков Главохоты РСФСР. Утверждены Главохотой РСФСР 29 апреля 1984 г. // Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н.В. Краев, В.Н. Краева. ВНИИОЗ. – Киров, 2006. 2-е изд. доп. и перераб. С. 389–395.

Главохоту РСФСР «обеспечить увеличение производства продуктов питания», для чего создать дополнительно 10 госпромхозов, построить 150 промысловых баз, 25 цехов по переработке сырья, 10 холодильников и мерзлотников общей ёмкостью 5 тыс. тонн⁸¹.

Меры по объединению охотников-любителей также преследовали определённые цели. Поручение Всесоюзного совета физической культуры при Совнаркоме СССР организовать охотников-любителей в стрелково-охотничьи секции определяло, что в число задач секций входило и «содействие в выполнении народнохозяйственного плана по линии пушнины и дичных заготовок» (1934)⁸², затем обл(край)исполкомам и совнаркомам автономных республик рекомендовалось создать добровольные охотничьи общества, среди основных задач которых значилась «организация и проведение добычи продукции охотничьего хозяйства и всемерное содействие заготовительным органам в выполнении государственных планов заготовок пушнины и дичи» (1944)⁸³. Затем последовало создание Правительством РСФСР с целью «роста заготовок продукции охотничьего хозяйства» Союза обществ охотников РСФСР (1958)⁸⁴, переименование его в Союз обществ охотников и рыболовов (1962)⁸⁵, утверждение его Устава (1978)⁸⁶ и т.п.

⁸¹ О мерах по дальнейшему развитию и повышению эффективности охотничьего хозяйства РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 28 марта 1986 г. № 125 // СП РСФСР. 1986. № 15. Ст. 106.

⁸² Временное положение о стрелково-охотничьей секции при физкультурном коллективе предприятий и учреждений. Утверждено Спортивно-охотничьим комитетом ВСФК СССР 26 ноября 1933 г. прот. № 2 // Сборник материалов по оргметодическим вопросам физкультурной работы. ВСФК СССР. 1934. Вып. 10. С. 3–4.

⁸³ Постановление Совнаркома РСФСР от 20 сентября 1944 г. № 671 «О мероприятиях по улучшению охотничьего хозяйства и охотничьего спорта в РСФСР» // СП РСФСР. 1944. № 11. Ст. 69.

⁸⁴ Постановление Совета Министров РСФСР от 11 апреля 1958 г. № 336 «О мерах по улучшению состояния охотничьего хозяйства РСФСР» // СП РСФСР. 1958. № 10. Ст. 106.

⁸⁵ Постановление Совета Министров РСФСР от 29 сентября 1962 г. № 1285 «О переименовании Союза обществ охотников РСФСР в Союз обществ охотников и рыболовов РСФСР» // СП РСФСР. 1962. № 18. Ст. 95. С. 341.

⁸⁶ Постановление Совета Министров РСФСР от 1 июня 1978 г. № 267 «Об утверждении Устава Союза обществ охотников и рыболовов РСФСР (Росохотрыболовсоюза)» // СП РСФСР. 1978. № 13. Ст. 90.

В числе средств достижения целей освоения ресурсов было не только создание хозяйствующих субъектов. Государственная политика включала закрепление охотничьих угодий (предоставление права ведения охотничьего хозяйства в определённых границах), планирование, стимулирование и другие меры.

Закрепление (приписки) охотугодий. В 1931 году на союзном уровне ставилась задача закрепить в следующем году до 50% площади охотугодий за пользователями, добиваясь максимального повышения товарного выхода пушнины и дичи, причём «работу по организации артелей, групп и бригад и производственных охотничьих станций вести на базе приписки их к соответствующим охотугодьям, обеспечив в последних охрану ценных пород от хищнического истребления, ведя рациональную эксплуатацию охотугодий и развивая в них звероводство, акклиматизацию новых и восстановление истреблённых ценных видов, а также добиваясь повышения качества пушной продукции»⁸⁷.

В 1959 году Советом Министров СССР было установлено, что «основной формой правильной организации охотничьего хозяйства является закрепление охотничьих угодий за пользователями для ведения планового охотничьего хозяйства. Закрепление охотничьих угодий «имеет целью рациональное использование этих угодий путём плановой эксплуатации государственного охотничьего фонда, воспроизводства этого фонда, охраны и проведения других хозяйственных мероприятий на территории охотничьих угодий»⁸⁸. Российский Совмин обязал Главохоту РСФСР работу по устройству и закреплению охотничьих угодий на территории РСФСР завершить к 1965 году. Указывалось, что закрепление охотничьих угодий за государственными, кооперативными и общественными организациями производится на базе экономического обследования и устройства охотничьих угодий. Причём все расходы, связанные с экономическим обследованием, устройством хозяйств и закреплением угодий осуществлялись

⁸⁷ Постановление Совета Труда и Обороне СССР от 31 октября 1931 г. № 477 «О пушно-меховом хозяйстве» // Журнал «Союзпушнина». 1931. № 17–19. С. 3–5.

⁸⁸ Постановление Совета Министров СССР от 11 мая 1959 г. № 478 «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства» // СП СССР. 1959. № 10. Ст. 62.

за государственный счёт⁸⁹ (а не за счёт средств охотпользователей).

Планирование. В советское время планировались добыча и заготовки пушно-мехового сырья, мяса, боровой, водоплавающей дичи и другой продукции охотничьего хозяйства, уничтожение волков, расселение животных, проведение охранных, воспроизводственных, охотхозяйственных мероприятий; установление сезонных норм добычи и сдачи пушнины, числа охотников-промысловиков, с которыми должны заключаться договоры на добычу и сдачу продукции охоты, заданий по обучению промыслу молодых охотников. Были и весьма оригинальные предписания – широко внедрить в технику промысла капканный и петлевой отлов зверя «в целях усиления заготовок пушнины и дополнительного вовлечения в охотничий промысел женщин, молодёжи и стариков» сверх устанавливаемого контингента охотников⁹⁰; «обеспечить при заключении договоров вербовку новых кадров охотников из числа женщин-колхозниц и подростков и обучение их технике охотпромысла»⁹¹ и т.д.

С 1945 года было введено планирование и учёт качества пушно-мехового сырья (зачёт на «головку», количество шкур первого сорта, бездефектных и т.д.)⁹². Был период, когда «основным интегрированным показателем, который характеризовал всю работу охотуправлений» областей, краёв и АССР являлся выход пушной продукции в рублях в расчёте на 1000 га площади охотугодий, который доводился до них в числе планируемых показателей. При этом указывалось, что повышение товарного выхода с единицы площади охотничьих угодий должно происходить за счёт мероприятий по освое-

⁸⁹ Постановление Совета Министров РСФСР от 25 июня 1959 г. № 1097 «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства РСФСР» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1959. № 7. Ст. 64.

⁹⁰ О мероприятиях по упорядочению и усилению заготовок кожевенного, пушно-мехового сырья и шерсти. Приказ Наркомзага СССР от 9 мая 1941 г. № 28/К // Сборник приказов и инструкций Наркомзага СССР. 1941. № 10. С. 13–14.

⁹¹ О плане заключения хозяйственных договоров на добычу и сдачу зимних видов пушнины в сезон 1942/43 г. Приказ Наркомзага СССР от 7 сентября 1942 г. № 976 // Сборник приказов и инструкций Наркомзага СССР. 1942. № 9. С. 3–4.

⁹² О мероприятиях по улучшению качества пушно-мехового сырья. Приказ Наркомзага СССР, Наркомвнешторга СССР, Центросоюза СССР и РСФСР от 12 мая 1945 г. № 633/116/424 // Сборник приказов и инструкций Наркомзага СССР. 1945. № 11. С. 12–15.

нию промыслом неопромышляемых участков, оказания практической помощи колхозам в деле подготовки, организации и проведения промысла, увеличения числа охотников-промысловиков, широкого привлечения к добыче и сдаче пушнины государству охотников-любителей, работы по воспроизводству и проведения других мероприятий по организации промыслового и спортивного охотничьего хозяйства⁹³.

Стимулирование. В рамках административно-командной системы широко использовались разные формы и методы поощрения и создания стимулов. В условиях всеобщего дефицита в 1931 году для стимулирования заготовок и борьбы с оседанием пушнины и мехового сырья была введена встречная торговля (отоваривание) сдатчиков промтоварами и хлебофуражом в размере 50⁹⁴, затем 100% суммы сданной продукции⁹⁵. На половину суммы можно было покупать продовольственные товары (муку, сахар, масло, чай, крупу, кондитерские изделия, сельдь) и даже спиртоводочные изделия, другая половина отоваривалась промышленными товарами (махорка, мыло хозяйственное, грубошёрстное сукно, хлопчатобумажные ткани, валенки, кожа, керосин и другое).

Для увеличения заготовок в военное время был предусмотрен повышенный отпуск товаров для охотников, перевыполнивших сезонные нормы добычи пушнины, за сдачу шкурок экспортных видов, первосортных шкурок. Например, при выполнении сезонной нормы добычи до 150% нормы отпуска товаров увеличивались на 10%, от 151 до 200% – на 20%, свыше 200% – на 30%⁹⁶. Впоследствии нормы отоваривания были распространены на сдатчиков боровой и водоплавающей дичи, мяса диких животных, а также на колхозы, заклю-

⁹³ См., например, «Плановые задания Управлению по делам охотничьего хозяйства при Архангельском облисполкоме на 1950 г.». Утверждены Начальником Главного Управления охотничьего хозяйства при Совете Министров РСФСР 2 апреля 1950 г. // ГААО. Ф. 4821. Оп. 1. Ед. хр. 93. Л. 22.

⁹⁴ Постановление Совета Труда и Оборона СССР от 31 октября 1931 г. № 477 «О пушно-меховом хозяйстве» // Журнал Союзпушнина. 1931. № 17–19. С. 5.

⁹⁵ Постановление Совнаркома СССР от 11 июля 1934 г. № 1642 «О мероприятиях по обеспечению выполнения плана заготовок пушнины и мехового сырья в 1934–1935 г.» // Охотник Сибири. 1934. № 9–10. С. 32.

⁹⁶ Постановление Совнаркома СССР от 16 октября 1943 г. № 1126 «О развитии охотничьего промысла и заготовках пушнины в военное время» // ГАКО. Ф. 2169. Оп. 1. Ед. хр. 693. Л. 327–331.

чившие прямые договоры с заготовительными организациями на сдачу пушнины. Предписывалось снабжать охотников, сдающих дичь, продовольственными товарами в пределах 70% стоимости сданной дичи и на каждые 50 руб. стоимости сданной дичи (в 1949 году это были 4 глухаря или 9 тетеревов или 20 рябчиков) продавать один литр винно-водочных изделий; за вывоз заготовленной дичи из глубинки выдавать возчикам по 400 граммов муки и 250 граммов зернофуража за тонно-километр⁹⁷; выдавать охотникам, переселяемым в отдалённые охотничьи угодья и промысловые хозяйства, денежные ссуды в размере до 6 тыс. руб. на одну семью с погашением её в течение 7 лет⁹⁸.

Широко практиковались закрепление охотничьих участков за охотниками, заключающими договоры на добычу и сдачу пушнины, завоз их в отдалённые охотничьи угодья, оплата строительства охотничьих избушек, продажа охотничьих ружей и боеприпасов со скидками (до 40% розничной цены), бесплатное обеспечение штатных охотников боеприпасами, капканами и снаряжением для промысла, охотничьи избушками, оплата охотникам-промысловикам за обучения молодых охотников и т.д.

Заботилось государство не только об охотниках, но и об их помощниках – собаках. С 1943 года обеспечению кормами подлежали собаки, принадлежавшие охотникам-промысловикам, заключившим договоры на сдачу пушнины заготовительным организациям не ниже сезонной нормы, установленной решением обл(край)исполкома, совнаркома республики, а также собаки охотников-любителей, имеющих договоры на сдачу пушнины в размере не менее 75% нормы охотника-промысловика. Корма отпускались ежемесячно из расчёта следующей суточной нормы: для собак норных пород – 140, лаек и гончих – 200, борзых – 300 граммов крупных кормов в течение почти всего года. За месяц до начала охотничьего промысла корма для собак выдавались в повышен-

⁹⁷ Постановление Совнаркома СССР от 18 августа 1944 г. № 1126 «О заготовках боровой дичи в осенне-зимнем сезоне 1944–1945 гг. водоплавающей и степной дичи в 1944 году» // ГАКО. Ф. 2169. Оп. 1. Ед. хр. 820. Л. 197–199.

⁹⁸ Постановление Совета Министров СССР от 20 ноября 1948 г. № 4352 «О мероприятиях по заготовке пушнины и мехового сырья в IV квартале 1948 г. и в 1949 г.» // ГАКО. Ф. 2169. Оп. 25. Ед. хр. 4. Л. 330–333.

ном размере: норным – 300, лайкам – 500, борзым – 700 граммов. Охотники, уходящие на промысел в глубинные охотничьи угодья, получали корма для собак авансом⁹⁹.

В 1965 году Совет Министров СССР обязал Совмины союзных республик ежегодно выделять организациям, осуществляющим заготовки пушнины, за счёт рыночных фондов муку, крупу и другие продовольственные товары для продажи охотникам на сезон промысла на сумму в размере до 50% стоимости закупаемой у них пушнины, а также выделять в необходимом количестве зернофураж и комбикорма для продажи сдатчикам пушнины (для кормления промысловых собак)¹⁰⁰.

Постановлением Совета Министров РСФСР «Об упорядочении отстрела диких копытных животных» в 1971 году в целях поощрения обществ охотников в проведении мероприятий по охране и воспроизводству охотничьей фауны было разрешено Главохоте РСФСР выдавать обществам охотников бесплатные разрешения (лицензии) на отстрел в закреплённых за ними охотничьих угодьях тех видов диких копытных животных, которых общество охотников за счёт собственных средств расселило в этих угодьях и довело их численность до промысловой плотности¹⁰¹. Это способствовало расширению работ по расселению животных, и общества охотников по объёмам этих работ превосходили других охотпользователей.

В 1986 году Совет Министров РСФСР «в целях поощрения работников охотничьих промысловых хозяйств, служб госохотнадзора, обществ охотников и охотников-любителей

⁹⁹ Инструкция о порядке и нормах снабжения кормами охотничьих собак. Утверждена Наркомзагом СССР и Госохотинспекцией при Совнарком РСФСР в 1943 г. // Сборник приказов и инструкций Наркомзага СССР. 1943. № 23–24. С. 20–21.

¹⁰⁰ Постановление Совета Министров СССР от 12 января 1966 г. № 27 «О мерах по увеличению закупок пушнины и мехового сырья» // СП СССР. 1966. № 2. Ст. 16.

¹⁰¹ Постановление Совета Министров РСФСР от 17 августа 1971 г. № 472 «Об упорядочении отстрела диких копытных животных» // СП РСФСР. 1971. № 15. Ст. 126; пункт 18 Инструкции о порядке добычи диких копытных животных по разрешениям (лицензиям) на территории РСФСР. Утверждена и введена в действие приказом Главохоты РСФСР от 22 августа 1984 г. № 316 // Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н.В. Краев, ВНИИОЗ. – Киров, 1999. С. 333.

за лучшие показатели по добыче и сдаче государству пушнины, охране и воспроизводству животного мира» разрешил Главохоте РСФСР и Росохотрыболовсоюзу выдавать им бесплатные лицензии на отстрел диких копытных животных и бурых медведей¹⁰².

Формально указанные выше разумные положения о бесплатной выдаче лицензий за расселение животных и лучшие показатели работы до сих пор не отменены. Однако в принятой в 2003 году главе 25.1. «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов» Налогового кодекса РФ не предусмотрена возможность выдачи бесплатных разрешений (со ставкой сбора в размере 0 рублей) по указанным основаниям¹⁰³. Естественно, это отрицательным образом сказалось не только на размерах расселения охотничьих животных, но и на объёмах работ по воспроизводству охотничьих животных.

Постановлением Совнаркома СССР в 1934 году было признано целесообразным «в целях поощрения повышения квалификации охотников и лучшего выполнения планов на основе ударничества и соцсоревнования между отдельными бригадами охотников и отдельными охотниками» установить особый знак для лучших ударников-охотников, систематически выполняющих свои обязательства по сдаче пушнины государству¹⁰⁴. Положение о нагрудном знаке «Отличник охотничьего промысла» предусматривало, что им награждаются охотники, работники промыслово-охотничьих хозяйств, производственно-охотничьих станций за особые, достигнутые

¹⁰² О мерах по дальнейшему развитию и повышению эффективности охотничьего хозяйства РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 28 марта 1986 г. № 125 // СП РСФСР. 1986. № 15. Ст. 106; Положение о порядке выдачи бесплатных лицензий на отстрел диких копытных животных и бурых медведей. Утверждено начальником Главохоты РСФСР 19 сентября 1986 г., введено в действие приказом от 23 сентября 1986 г. № 372 // Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н.В. Краев, ВНИИОЗ. – Киров, 1999. С. 359–361.

¹⁰³ Федеральный закон от 11.11.2003 № 148-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 46 (ч. 1). Ст. 4444.

¹⁰⁴ Постановление Совнаркома СССР от 11 июля 1934 г. № 1642 «О мероприятиях по обеспечению выполнения плана заготовок пушнины и мехового сырья в 1934–1935 годы» // Охотник Сибири. 1934. № 9–10. С. 31–32.

на основе социалистического соревнования успехи в деле развития охотничьего промысла (выполнение и перевыполнение планов заготовок пушнины, обязательств по договорам по сумме и качеству продукции, освоение и внедрение передовых методов добычи, рационализаторских и изобретательских предложений, способствующих развитию охотничьего хозяйства и пушного промысла, повышение производительности труда и передачу опыта начинающим и молодым охотникам). Устанавливалось, что данный знак носится на правой стороне груди ниже орденов и медалей Советского Союза. После ликвидации Наркомзага СССР и передачи заготовок пушнины потребительской кооперации с 1957 года награждать этим знаком стал Центросоюз СССР¹⁰⁵.

Борьба с волками и другими животными, с бешенством. «Борьба с дикими зверями, опасными для жизни человека и для имущества его, есть, по мнению Комиссии по переработке Закона об охоте 1892 года, дело государственное. Поэтому оно должно быть вручено органам государственной власти и их руководству, ибо только ей по силам и по средствам повсеместная, систематическая, правильная и постоянная забота об охране жизни, здоровья и имущества населения». В 88 губерниях и областях России в 1896 году хищными зверями умерщвлено 1193 человека, а в 1897 году – 1351 человек; хищными зверями и птицами уничтожено домашних животных в 1896 году на 4331715 руб., а в 1897 году на сумму 4953304 руб. По отчётам пастеровских станций было принято на излечение с 1886-го по 1890 год 8430 человек, укушенных бешеными животными, причём, из пострадавших укушено волками 3000 человек»¹⁰⁶.

В.А. Фёдоров, участник конференции московских и петроградских специалистов для выработки Декрета об охоте в 1919 году, говорил, что цель декрета об охоте состоит «в ограждении общественной и имущественной безопасности

¹⁰⁵ Положение о нагрудном значке Центросоюза «Отличник охотничьего промысла». Утверждено Правлением Центросоюза 12 марта 1957 г.

¹⁰⁶ Труды по выработке законопроекта об охоте в связи с участием Императорского общества правильной охоты. С приложением Резолюций 2-го съезда охотников. М., 1911. С. 150–151.

путём истребления хищных животных»¹⁰⁷. Наиболее ярко изменявшиеся организационные формы, административные меры и экономические методы стимулирования борьбы с волками иллюстрируют тексты документов. В Протоколах «Первой конференции промысловых и трудовых охотников» (1919) указывалось, что «за последние годы – годы войны и революции, сильно размножились во многих губерниях России разного рода хищники: волк, медведь, лисица, рысь и наконец пернатые хищники. Вред, причиняемый этими хищниками, а в особенности волками, настолько велик, что необходимо было изыскать какие-нибудь средства для борьбы с ними. Хищники крупные – медведь и волк – валили крупный и мелкий скот и с более мелкими – лисицами и хищными птицами уничтожали дичь. Цифра убытков, приносимых волками за год в одной Северной области, достигает ста миллионов рублей. Для того чтобы борьба с хищниками была планомерной и единообразной, необходимо сосредоточить руководство борьбой в Центре, и привлечь широкие массы местных охотников к их истреблению, разъяснить им важность «волчьего вопроса» и оказать им всякую помощь предоставлением орудий истребления (флажки, стрихнин, капканы, картечь). Нужно, чтобы инструкторы-окладчики не только истребляли хищников, но одновременно наглядно тут же, на охоте, знакомили местных охотников со способами и приёмами истребления. В «Резолюции о борьбе с хищниками», принятой этой конференцией, постановлено: «Ввиду колоссальных убытков, приносимых населению хищниками, принять самые энергичные меры к уничтожению этого зла. Руководство борьбой с хищниками в целях её планомерности важной для успеха дела должно быть сосредоточено в Центре при самом широком привлечении местных Союзов к активной работе. Чтобы поднять интерес населения к истреблению волков, необходимо назначить премию за каждого убитого волка»¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Конференция московских и петроградских специалистов для выработки Декрета об охоте // Центральный государственный архив народного хозяйства СССР. Ф. 3429. Оп. 7. Ед. хр. 180. Л. 310–315 об.

¹⁰⁸ Протоколы Первой конференции промысловых и трудовых охотников Северной области состоявшейся в Петрограде 17–23 марта 1919 г. – Пг., 1919. С. 7, 18, 49.

Так, в Ярославской губернии в 1921 году было постановлено:

- предложить уисполкомам и волисполкомам оказывать содействие губохоте и охотничьим организациям по борьбе с хищниками;

- Губотделу Труда освободить от трудгужповинностей специалистов охотников, занятых по борьбе с хищниками, числящихся и в списке губохоты в количестве, не превышающем 120 человек;

- премировать охотников за волками – один пуд хлеба за каждого убитого волка из фонда Губэкономсовещания;

- выдать губохоте безвозвратную ссуду на борьбу с хищниками в размере 15 000 000 руб.;

- в случаях организационной охоты лиц, едущих на охоту за хищниками, считать срочно командированными в отношении проезда по железным дорогам и по водным путям, предоставив им получение нарядов на лошадей за счёт населения района, в котором производится охота;

- в случае невозможности использования воинских команд для облав на хищников обязать волсоветы и сельсоветы предоставлять необходимое количество загонщиков из местного населения в порядке экстренной трудповинности;

- всю ответственность за борьбу с хищниками возложить на Губохоту и Союз охотников;

- обязать Губземотдел, Губсовнархоз и Губкоммунотдел оказать Губохоте содействие по организации ремонтно-ружейной мастерской и завода для изготовления дробы;

- предложить ВСНХ выдать Губохоте из Губутиля потребное количество лоскута для устройства флажков при охоте за хищниками¹⁰⁹.

В период, когда в стране свирепствовал голод, более высшего вознаграждения, чем пуд муки для выпечки хлеба за каждого добытого волка, придумать сложно, не говоря уже о других системных мерах (финансирование, бесплатный проезд, обеспечение загонщиками и т.д.).

¹⁰⁹ Выписка из протокола № 28 заседания Экономического Совещания при Ярославском Губернском Исполнительном Комитете от 18 декабря 1921 г. // Известия ЦК Всероссийского Союза охотников и Центрохоты. 1922. № 11–12. С. 5.

Телеграмма Отдела Повинностей Наркомтруда в 1923 году сообщала, что «набеги хищных зверей на населённые пункты принимают размеры стихийного бедствия. В целях борьбы с этим злом, широкого использования всех охотников, специалистов Наркомтруд постановил: всех охотников, состоявших на учёте на 1 сентября с.г., освободить от трудовой и гужевой повинности на весь охотничий сезон». Согласно постановлению Наркомтруда и Наркомзема «О порядке привлечения охотников на борьбу с хищниками» (1923) охотники, направляемые на борьбу с волками, считались находящимися в командировке и получали все виды довольствия наравне с другими командировочными¹¹⁰.

По особому распоряжению Экономического Сопровождающего РСФСР в 1924 году был проведён учёт гибели скота от хищников. По данным ЦСУ, в 1924 году Сибирь по уничтожению скота стояла на первом месте среди всех обследованных областей РСФСР и дала цифру уничтоженной скотины 200117 голов на сумму 3497211 руб., в том числе 32 тыс. лошадей, 36 тыс. крупного рогатого скота и более 132 тыс. мелкого скота (овец, коз, свиней). В 1933 году учёт вредной деятельности волка проведён по Западной Сибири Сибирским институтом защиты растений. Снижения вредной деятельности по сравнению с 1924 годом не имелось. Вредная деятельность волка превышала гибель скота от эпизоотий в два с лишним раза¹¹¹.

Декреты об охоте 1920 и 1923 годов, «Положение об охотничьем хозяйстве» 1930 года возлагали на государственные органы в сфере охоты обязанность «учреждать особые отряды для истребления хищных и вредных животных». В союзном Наркомземе существовал Отдел охоты и борьбы с хищниками с инспекциями на местах, которым в частности предписывалось «проведение мероприятий по борьбе с хищными животными (особенно волками), в частности: организация

¹¹⁰ Краев Н.В., Краева В.Н. Есть слова, есть дела. (О статье директора Охотдепартамента МПР России А.Е. Берсенева «Кто виноват и что делать»)// «Охота» – национальный охотничий журнал. 2013. № 7. С. 4–9. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

¹¹¹ Бельшев В.Д. Волк – основной вредитель животноводства // Охотник Сибири. 1934. № 11–12. С. 21–22.

бригад по истреблению хищников; организация егерской службы с привлечением к этой службе актива из местного населения; обеспечение охотничье-боевыми припасами и орудиями отдельных охотников и организаций, ведущих борьбу с хищниками; использование специального денежного фонда на мероприятия по истреблению хищников, выделяемого из отчислений по обязательному окладному страхованию»¹¹².

Впоследствии широкое распространение получили денежное и натуральное премирование охотников. В журнале «Охотник Сибири» сообщалось, что деньги на премирование за счёт средств Госстраха получала Сибирская зональная станция защиты растений. Она выдавала премии за волчицу – 25 руб., взрослого волка – 15 руб., за щенка-волчонка – 10 руб. Кроме того, было издано распоряжение о премировании натурой: за взрослую волчицу – одна взрослая овца, за уничтожение гнезда в составе волчицы и трёх волчат – овца и два ягнёнка и т.д.¹¹³. Позднее сообщалось, что все охотники, добывшие волков, имеют право на получение премий в размере: за самку – 60 руб., самца – 40 руб., за волчонка – 20 руб.¹¹⁴ В военные годы Совнаркомом РСФСР размер премий был установлен в 300 руб., а в 1954 году – 500 руб. за каждого волка за счёт средств 15-процентных отчислений по обязательному окладному страхованию¹¹⁵. Решениями Совнаркома СССР нормы отоваривания (продажи товаров) за шкуры волка были увеличены в 1944 году в полтора¹¹⁶, а в 1945 году в два раза¹¹⁷.

¹¹² Постановление Совнаркома Союза ССР от 23 января 1936 г. № 114 «О порядке регулирования и надзора за правильным ведением охотничьего промысла» // СЗ СССР. 1936. № 6. Ст. 56.

¹¹³ Сакс. Недочёт вреда, наносимого медведем в Запсибкрае // Охотник Сибири. 1934. № 5–6. С. 22–23.

¹¹⁴ Корш. Борьба с хищниками в Омской области // Охотник Сибири. 1936. № 9. С. 21.

¹¹⁵ Постановление Совета Министров РСФСР от 9 июня 1954 г. «О повышении размера вознаграждения охотникам за истребление волков» // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. М.: Госюриздат, 1959. Т. 5. С. 47.

¹¹⁶ Об увеличении норм целевого снабжения охотников за сдачу отдельных видов экспортной пушнины. Приказ Наркомзага СССР от 4 января 1944 г. № 20 // Сборник приказов и инструкций Наркомзага СССР. 1944. № 2. С. 15.

¹¹⁷ О плане заготовок пушнины и мехового сырья на весенне-летний период и II квартал 1945 г. Приказ Наркомзага СССР от 27 апреля 1945 г. № 567 // Сборник приказов и инструкций Наркомзага СССР. 1945. № 11. С. 5–6.

Как союзным, так и российским правительствами неоднократно издавались специальные постановления «О борьбе с волками и другими хищными животными»¹¹⁸, «О мерах по истреблению волков на территории РСФСР»¹¹⁹ «Об усилении борьбы с волками»¹²⁰, «О мероприятиях по истреблению волков»¹²¹, «О повышении размера вознаграждения охотникам за истребление волков»¹²² и т.п.

В 50-е годы Главное Управление охотничьего хозяйства при Совете Министров РСФСР устанавливало охотуправлениям при обл(край)исполкомах конкретные плановые задания по уничтожению волков. Причём ставилась практически недостижимая цель – «полное уничтожение волков в ближайшие годы на территории вашей области (края, АССР). Этому должна быть подчинена вся ваша практическая работа по борьбе с волками. Особое внимание должно быть уделено уничтожению волчат на логовах»¹²³.

Необходимость борьбы с волками и другими животными, вредящими охотничьему и сельскому хозяйству, постоянно подчеркивалась и в других решениях Правительства РСФСР. Так, в 1978 году Главохоте РСФСР предписано «повсеместно вести решительную борьбу с волками и другими вредны-

¹¹⁸ Постановление Совнаркома РСФСР от 9 октября 1925 г. «О борьбе с волками и другими хищными животными»; постановление Совнаркома РСФСР от 29 октября 1925 г. «О внесении поправок в постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 9 октября 1925 г. «О борьбе с волками и другими хищными животными» // Ильин М. Сборник декретов, постановлений и инструкций по вопросам охотничьего, кооперативного и налогового права. – М.: Изд. Всесоюзного, 1928. С. 32–33.

¹¹⁹ Постановление Совнаркома РСФСР от 13 января 1944 г. «О мерах по истреблению волков на территории РСФСР» // СП РСФСР. 1944. № 4. Ст. 25.

¹²⁰ Об усилении борьбы с волками. Распоряжение Совета Министров СССР от 8 мая 1948 г. № 5554-р.

¹²¹ Постановление Совнаркома РСФСР от 9 февраля 1945 г. № 95 «О мероприятиях по истреблению волков в 1945 г.» // СП РСФСР. 1945. № 3. Ст. 19.

¹²² Постановление Совета Министров РСФСР от 9 июня 1954 г. «О повышении размера вознаграждения охотникам за истребление волков» // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. М.: Госюриздат, 1959. Т. 5. С. 47.

¹²³ Плановые задания Управлению по делам охотничьего хозяйства при Архангельском облисполкоме на 1950 г. Утверждены Начальником Главного Управления охотничьего хозяйства при Совете Министров РСФСР 2 апреля 1950 г. // ГААО. Ф. 4821. Оп. 1. Ед. хр. 93. Л. 22.

ми хищниками»¹²⁴; в 1986 году Совет Министров РСФСР поручил Главохоте РСФСР, Госагропрому РСФСР, Роспотребсоюзу и Росохотрыболовсоюзу «усилить борьбу с волками и другими вредными для охотничьего хозяйства дикими зверями и птицами, шире применять меры материального поощрения руководителей и специалистов промысловых и охотничьих хозяйств, охотников-любителей и егерей в успешном проведении этой работы»¹²⁵. В 1995 году Правительство РФ рекомендовало охотпользователям принять более действенные меры по регулированию численности вредных для охотничьего хозяйства животных, шире применять меры морального и материального поощрения работников охотничьих хозяйств¹²⁶.

В России прошлого века существовал определённый хозяйственный механизм подпитки отрасли для финансирования мероприятий по борьбе с волками и другими животными, а также надлежащее нормативно-правовое обеспечение этой деятельности. Средства выделялись из фонда государственного обязательного страхования имущества колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий¹²⁷.

В 1985 году Совет Министров РСФСР постановил: «Средства, отчисляемые от поступивших платежей по государственному обязательному страхованию имущества колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР в размере 2%, государственному обязательному и добровольному страхованию имущества, принадлежащего гражданам, в размере 4% и по

¹²⁴ Постановление Совет Министров РСФСР от 30 августа 1978 г. № 433 «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства в РСФСР» // СП РСФСР. 1978. № 19. Ст. 130.

¹²⁵ Постановление Совета Министров РСФСР от 28 марта 1986 г. № 125 «О мерах по дальнейшему развитию и повышению эффективности охотничьего хозяйства РСФСР» // СП РСФСР. 1986. № 15. Ст. 106.

¹²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 23 октября 1995 г. № 1454-р // СЗ РФ. 1995. № 44. Ст. 4210.

¹²⁷ Постановление Совета Министров РСФСР от 9 октября 1978 г. № 479 «О государственном обязательном страховании имущества колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий» // СП РСФСР. 1978. № 21. Ст. 149.

государственному добровольному страхованию имущества, принадлежащего кооперативным и другим общественным организациям, в размере 8%, могут направляться на:

л) выплату вознаграждений охотникам за уничтожение: взрослой волчицы – 150 рублей, взрослого волка-самца – 100 рублей, волчонка – 50 рублей, шакала – 20 рублей, а при уничтожении на логове или облавной охоте волчицы вместе с волчатами за волчицу – 200 рублей и за каждого волчонка – 50 рублей, при условии сдачи ими заготовительным организациям шкур уничтоженных хищников оплату расходов по отстрелу волков с самолётов и вертолётов в местностях, где возможно эффективное применение этих средств транспорта, а также на приобретение инвентаря и ядов, связанных с истреблением хищных зверей;

м) временное содержание егерей-волчатников в районах со значительной численностью поголовья волков, где ими причиняется большой ущерб животноводству;

н) пропаганду и проведение организационно-массовых мероприятий по предупреждению заболеваний животных, пожаров и по борьбе с ними, распространения болезней и вредителей сельскохозяйственных культур, распространения карантинных объектов; организацию пожарно-технических выставок, домов противопожарной пропаганды и выставок по предупреждению вспышек появления болезней и вредителей сельскохозяйственных культур, а также на пропаганду и проведение мероприятий по борьбе с волками и другими хищными зверями»¹²⁸.

Инструкция Главхоты устанавливала, что средства, отчисляемые от страховых платежей, расходуются на следующие мероприятия по борьбе с хищными животными, причиняющими ущерб животноводству:

- выплату вознаграждения охотникам за уничтожение взрослой волчицы – 150; взрослого волка-самца – 100; волчонка – 50; волчицы на логове, на облавной или другой охоте

¹²⁸ Постановление Совета Министров РСФСР от 27 августа 1985 г. № 374 (с изм. и доп., внесёнными постановлениями Совмина РСФСР от 22.10.1986 № 434 (СП РСФСР. 1986. № 24. Ст. 185; от 13.05.1987 № 187 (СП РСФСР. 1987. № 7. Ст. 55) «О государственном обязательном страховании имущества колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий» // Свод законов РСФСР. М., 1988. Т. 5. С. 345.

вместе с волчатами – в размере 200 руб. за волчицу и по 50 руб. за каждого волчонка;

- выплату вознаграждения охотникам за уничтожение шакалов независимо от пола и возраста – в размере 2 руб. за каждого;

- выплату вознаграждения охотникам за истребление лисиц в районах вспышек эпизоотий бешенства – в размере 5 руб. за каждую лисицу;

- приобретение специализированных автомобилей, моторных лодок, велосипедов, лошадей, мотонарт, а также на ремонт средств транспорта, приобретение запасных частей и транспортного оборудования;

- оплату расходов по отстрелу волков с самолётов и вертолётов;

- приобретение и снабжение охотников и охотничьих бригад окладными флажками, маскировочными халатами и ядами для истребления волков;

- временное содержание егерьей-волчатников в районах со значительной численностью поголовья волков, где ими причиняется большой ущерб животноводству;

- пропаганду и проведение мероприятий по борьбе с волками и другими вредными хищниками (проведение семинаров по обучению охотников-волчатников; издание и распространение плакатов, листовок, брошюр, памяток, а также передачу по радио, телевидению и опубликование в газетах материалов по борьбе с вредными хищными зверями; организацию и проведение республиканских, краевых и областных конкурсов по истреблению волков и выплату премий по результатам этих конкурсов)¹²⁹. Выплата вознаграждений за добытых волков осуществлялась через заготовительные организации. Если приёмщик заготовительной организации сомневался в видовом определении шкуры волка, шкура направля-

¹²⁹ Инструкция о порядке выплаты вознаграждений охотникам за уничтожение волков и шакалов на территории РСФСР и истребление лисиц в районах вспышек эпизоотий бешенства, а также расходования средств, отчисляемых от страховых платежей на мероприятия по борьбе с вредными хищниками, наносящими ущерб сельскому хозяйству. Утверждена Главохотой РСФСР 14 февраля 1979 г. // Сборник нормативных материалов по охотничьему хозяйству / Сост. Улитин А.А. – М., 1984. С. 330–331.

лась на рассмотрение межведомственных комиссий, которые руководствовались «Инструкцией по видовому определению шкур волков, волчат и отличию их от шкур собак и щенят породы немецкой овчарки», «Практическим руководством по определению шкур волка»¹³⁰.

Для борьбы с волками использовались также специальные средства Главохоты РСФСР (формировались из штрафов, исков, конфискатов, платы за лицензии и т.д.), фонды охотхозяйственных и воспроизводственных мероприятий (отчисления от наценок, получаемых от промышленности, со счетов Союзглавлекпромсырье), экологические фонды и другие. Так, «Положение о фонде охотхозяйственных и воспроизводственных мероприятий» (1972) устанавливало, что его средства используются на проведение в том числе «борьбы с вредными хищниками, прежде всего с волками (оргмероприятия, проведение конкурсов, приобретение окладных флажков и т.п.)»¹³¹.

Кроме упомянутых документов, нормативно-правовая база, касающаяся борьбы с волками, включала следующие документы: «Инструкция по применению препарата фторацетат бария для истребления волков»¹³²; «Инструкция по истреблению волков усыпляющим препаратом»¹³³; «Инструкция по

¹³⁰ Инструкция по видовому определению шкур волков, волчат и отличию их от шкур собак и щенят породы немецкой овчарки, а также шкур лисят. Утверждена госинспекцией Министерства внешней торговли по качеству экспортных товаров и пушно-мехового сырья и Главохотой РСФСР 1 октября 1947 г. // Соколов А.А. Волк. М.: Заготиздат, 1951. С. 87–88; Практическое руководство по определению шкур волка. Разработано во ВНИИОЗ. Приложение к письму Главохоты РСФСР от 27 апреля 1979 г. № 2–31.

¹³¹ Положение о фонде мероприятий по охотустройству и воспроизводству пушных зверей. Утверждено постановлением Правления Центросоюза от 24 февраля 1972 г. № 30.

¹³² Инструкция по применению препарата фторацетата бария для истребления волков. Утверждена Главохотой РСФСР 29 мая 1960 г. (Б.м.: Серпуховская типография, б.г. – 12 с.). Приказом Минсельхоза России от 29 июля 2005 г. № 136 «О признании утратившей силу Инструкции по применению фторацетата бария для истребления волков» она была признана утратившей силу. URL: <http://zakon.law7.ru/base33/part2/d33ru2313.htm>.

¹³³ Временная инструкция по истреблению волков усыпляющим препаратом. Утверждена Главохотой РСФСР 8 декабря 1956 г. М., 1957. – 12 с.; Инструкция по истреблению волков усыпляющим препаратом. Утверждена Главохотой РСФСР от 23 декабря 1977 г. Солнечногорск: Типография курсов «Выстрел», 1978. – 25 с.

истреблению волков в сельскохозяйственных и охотничьих угодьях»¹³⁴; «Рекомендации по применению авиации в охотничьем хозяйстве» (содержат раздел «Истребление волков с воздуха»)¹³⁵; «Методические указания по учёту волка методом картирования участков обитания»¹³⁶; приказы Главохоты РСФСР «О мерах по усилению борьбы с волками в РСФСР»¹³⁷; «О расходовании средств Госстраха РСФСР на мероприятия по борьбе с волками и другими вредными хищниками»¹³⁸, директивные указания «О дополнительных мерах по борьбе с волками, шакалами и интенсификации отстрела лисиц, корсаков и енотовидных собак»¹³⁹ и другие.

Система мероприятий по регулированию численности волка включала доведение планов по добыче волков, проведение учётов, расчёта численности и определения оптимального их количества; внедрение поощрений за добычу зверей (конкурсы, премирование, выдача бесплатных лицензий на добычу копытных и медведя); создание мобильных бригад и их материально-техническое обеспечение (приобретение техники, горюче-смазочных материалов, патронов, флажков и т.д.); информирование населения в средствах массовой информации о вреде, наносимом волками охотничьим и домашним животным, а также о задачах, направленных на снижение его численности; на издание методических указаний по учёту численности волка и его добыче¹⁴⁰; проведение семинаров с

¹³⁴ Инструкция по истреблению волков в сельскохозяйственных и охотничьих угодьях. Утверждена МСХ СССР от 22 апреля 1969 г. – М.: Колос, 1969. – 8 с.

¹³⁵ Рекомендации по применению авиации в охотничьем хозяйстве. Одобрены Главприродой МСХ СССР. – М.: Колос, 1980. – 31 с.

¹³⁶ Методические указания по учёту волка методом картирования участков обитания. Утверждены Главохотой РСФСР 9 февраля 1987 г. М., 1987. – 29 с.

¹³⁷ О мерах по усилению борьбы с волками в РСФСР. Приказ Главохоты РСФСР от 18 апреля 1978 г. № 165.

¹³⁸ О расходовании средств Госстраха РСФСР на мероприятия по борьбе с волками и другими вредными хищниками. Приказ Главохоты РСФСР от 21 ноября 1978 г. № 601.

¹³⁹ О дополнительных мерах по борьбе с волками, шакалами и интенсификации отстрела лисиц, корсаков и енотовидных собак. Директивное указание Главохоты РСФСР от 27 января 1976 г. № 2-31 // Сборник нормативных материалов по охотничьему хозяйству / Сост. Улитин А. А. – М., 1984. С. 328–329.

¹⁴⁰ См., например: Волк и борьба с ним. Вологда: издание управления охотничьего хозяйства, 1947. – 34 с. URL: <http://www.booksite.ru/fulltext/volk/text.pdf>.

целью методического и практического обучения охотников добыче волков различными способами, изучению передового опыта лучших охотников-волчатников и другие¹⁴¹.

Добыча волка осуществлялась следующими способами: отстрел хищников на приваде, в логове, на «вабу»¹⁴², с применением отравляющих и снотворных препаратов, охотничьих собак, автотранспорта, самолётов, вертолётов, при проведении облавных охот, отлов капканами, петлями и другими ловушками.

Иные организационно-экономические меры, применявшиеся в охотничьем хозяйстве. Проводились всесоюзные и российские слёты, выставки, смотры, конкурсы, соревнования охотничье-промысловых хозяйств и других хозяйств, охотничьих бригад, охотников-промысловиков и другие. Даже ЦК ВЛКСМ и редакция журнала «Дружные ребята» проводили конкурсы юных ловцов-охотников по весенне-летним видам пушнины, а победители премировались хлопчатобумажными тканями, швейными изделиями, обувью и другими товарами и т.д.¹⁴³.

В сфере охотничьего хозяйства были созданы и работали экономические механизмы финансовой подпитки отрасли из других сфер: фонд специальных средств Главохоты РСФСР (штрафы, иски, конфискации, плата за лицензии и т.д.)¹⁴⁴, фонд мероприятий по борьбе с волками и другими вредными жи-

¹⁴¹ Краев Н.В. Надо ли охранять волка в России? // Российская охотничья газета. 2008. 7–13 мая 2008 г. С. 20.

¹⁴² Подманивание объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, путём имитации производимых ими звуков или звуков иных объектов животного мира (постановление Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 18 (ред. от 25.02.2009) «О добычании объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 509; 2009. № 9. Ст. 1132).

¹⁴³ О плане заготовок пушнины и мехового сырья на весенне-летний период и II квартал 1945 г. Приказ Наркомзага СССР от 27 апреля 1945 г. № 567 // Сборник приказов и инструкций Наркомзага СССР. 1945. № 11. С. 5–6.

¹⁴⁴ Постановление Совнаркома РСФСР от 9 июля 1944 г. № 536 «О специальных средствах учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР, бюджетах автономных республик и местных бюджетах» // СП РСФСР. 1944. № 8. Ст. 42; Приказ Минфина РСФСР от 30 декабря 1980 г. № 01/385 «Об утверждении Перечней специальных средств учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР, республиканских бюджетах автономных республик и местных бюджетах».

вотными (за счет средств страхования)¹⁴⁵, фонд охотхозяйственных и воспроизводственных мероприятий¹⁴⁶, фонд развития промысла (отчисления от наценок, получаемых от промышленности, со счетов Союзглавлекпромсырья, или определенных процентов, включаемых в себестоимость продукции, производимой госпромхозами), экологические фонды¹⁴⁷ и другие.

Переход от социализма к эпохе капитализма в нашей стране привёл к тому, что подавляющее большинство рассмотренных мер, которые в конечном счёте формировали и обеспечивали государственную политику в сфере охоты и охотничьего хозяйства, перестали «работать».

Ранее выработка государственной политики в сфере охоты, охраны и использования охотничьих животных специально ни на какой орган не возлагалась, но эта политика чётко прослеживалась: максимальное освоение имеющихся ресурсов охотничьих животных, их воспроизводство, увеличение выхода продукции и её заготовок.

¹⁴⁵ О государственном обязательном страховании имущества колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий. Постановление Совета Министров РСФСР от 9 октября 1978 г. № 479 // СП РСФСР. 1978. № 21. Ст. 149; Инструкция о порядке выплаты вознаграждений охотникам за уничтожение волков и шакалов на территории РСФСР и истребление лисиц в районах вспышек эпизоотий бешенства, а также расходования средств, отчисляемых от страховых платежей на мероприятия по борьбе с вредными хищниками, наносящими ущерб сельскому хозяйству. Утверждена Главохотой РСФСР 14 февраля 1979 г. // Сборник нормативных материалов по охотничьему хозяйству / Сост. Улитин А.А. – М., 1984. С. 330–331.

¹⁴⁶ Положение о фонде охотмероприятий, порядке его расходования и отчетности. Утверждено постановлением Президиума Центросоюза СССР и РСФСР № 262 в 1940 г. // Бюллетень Центросоюза СССР и РСФСР. 1940. № 8. Ст. 51. С. 4–5; Положение о фонде мероприятий по охотустройству и воспроизводству пушных зверей. Утверждено постановлением Правления Центросоюза СССР от 24 октября 1956 г. № 483; Положение о фонде охотхозяйственных и воспроизводственных мероприятий. Утверждено постановлением Правления Центросоюза СССР от 24 февраля 1972 г. № 30; Положение о централизованном фонде охотхозяйственных и воспроизводственных мероприятий Управления госпромхозов Главохоты РСФСР и управлений охотничье-промыслового хозяйства при советах министров автономных республик, краевых и областных исполкомах. По поручению Совета Министров РСФСР от 21 февраля 1974 г. № 2402-16 утверждено Главохотой РСФСР 4 июля 1974 г.

¹⁴⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 1992 г. № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Федеральная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства современного периода

Особенность современного периода (с конца 1990-х годов) – отсутствие чётко сформулированных государством целей, задач и приоритетов развития охоты и охотничьего хозяйства, неконкретность государственной политики в данной сфере.

Преобразования, начавшиеся с создания Охотдепартамента Минсельхоза России (1993)¹⁴⁸, – указывал С.П. Матвейчук, – не привели к формированию новой государственной политики в сфере охотпользования. В концептуальных разработках и нормативных правовых актах наблюдается смешение подходов и тенденций, не позволяющих выделить приоритеты и вытекающие из них задачи. Сохранение ключевых полномочий за федеральными органами государственной власти препятствует формулированию и проведению регионами самостоятельной охотхозяйственной политики¹⁴⁹.

Более десяти лет Министерство сельского хозяйства Российской Федерации являлось федеральным органом исполнительной власти, на который были возложены выработка (до 2004 года – проведение) государственной политики и нормативно-правовое обеспечение охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты¹⁵⁰. Однако внятной государ-

¹⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 23 июня 1993 г. № 593 «О департаменте по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 26. Ст. 2469.

¹⁴⁹ Матвейчук С.П. Организационно-правовое обеспечение устойчивости охотпользования // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов. Материалы Международной научно-практической конференции 29 мая – 1 июня 2008 г. – Иркутск: ИГСХА, 2008. С. 202–208; Матвейчук С.П. Устойчивость использования охотничьих ресурсов: международные разработки и российская ситуация // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2008. № 3. С. 44–48. № 4. С. 33–39.

¹⁵⁰ См.: Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ. Утверждено постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 25. Ст. 2983; Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ. Утверждено постановлением Правительства РФ от 24 марта 2006 г. № 164 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 14. Ст. 1543; Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ. Утверждено постановлением Правительства РФ от 28 июня 2004 г. № 315; Положение о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РФ. Утверждено постановлением Правительства РФ от 11 сентября 1998 г. № 1090 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2778.

ственной политики в последние десятилетия ни в бытность Минсельхоза России, ни после передачи соответствующих функций Минприроде России, к сожалению, не просматривается¹⁵¹.

Основным законодательным актом, в соответствии с которым выстраивалась государственная политика, длительное время был Федеральный закон «О животном мире»¹⁵². В силу межотраслевого характера закон о животном мире не решал проблемы формирования государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства, однако он прямо указывал, что соответствующие отношения должны регулироваться специальным федеральным законом и связанным с ним законодательством. Тем не менее после того, как был принят Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон об охоте)¹⁵³, основы государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства сформированы не были. Не решила эту проблему и утверждённая в 2013 году государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», включающая подпрограмму «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов»¹⁵⁴. Цель программы совпадает с её названием – сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов. Актуальные социально-экономические вопросы обеспечения устойчивого существования и использования объектов животного мира и среды их обитания в круг вопросов, решаемых программой, не входят.

¹⁵¹ Краев Н.В. Государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства в советский период // «Охота» – национальный охотничий журнал. 2009. № 5. С. 5–7; № 6. С. 9–11; URL: <http://www.journalhunt.ru/>. Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал. 2010. № 4. С. 2–8.

¹⁵² Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

¹⁵³ Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 2009-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

¹⁵⁴ Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.03.2013.

Такой подход не только не отвечает современным представлениям об обеспечении устойчивого развития, но и негативно влияет на возможность достижения поставленных в программе задач (снижения уровня браконьерства, усиления борьбы с волками, роста численности копытных и т.д.).

Содержание подпрограммы вызвало неоднозначные, преимущественно критические оценки её содержания и прогнозируемой эффективности. «Изучения подпрограмма «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов», безусловно, заслуживает, – писал С.П. Матвейчук, – так как в ней отразились представления руководства отрасли о том, что является в ней проблемой и что соответственно – успехом. Основными проблемами признаны браконьерство, волки, нарушение условий охотхозяйственных соглашений, низкокачественный мониторинг и, «несмотря на наметившуюся положительную динамику», недостаточно эффективное исполнение в ряде субъектов переданных полномочий. Индикатором достижения охотхозяйственной цели государственной программы – «обеспечения сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов» – признано «отношение фактической численности охотничьих ресурсов к расчётной (по видам копытных животных: лось, косуля, благородный олень, дикий северный олень)». В качестве показателей решения задач программы избраны:

- доля видов охотничьих ресурсов, по которым ведётся учёт их численности в рамках государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, в общем количестве видов охотничьих ресурсов, обитающих на территории Российской Федерации (увеличение к 2020 году до 32,5%);
- доля нарушений, выявленных при осуществлении федерального государственного охотничьего надзора, по которым вынесены постановления о привлечении к юридической ответственности, к общему количеству выявленных нарушений (не менее 75%);
- индекс численности охотничьих ресурсов в охотничьих хозяйствах (отношение численности охотничьих ресур-

сов по окончании охотничьего сезона в текущем году к их численности по окончании предшествующего охотничьего сезона) по видам: лось, кабан, косуля, олень благородный, дикий северный олень, соболь, медведь бурый (увеличение в среднем по видам охотничьих ресурсов на 8% к 2020 году по сравнению с 2010 годом);

- доля площади закреплённых охотничьих угодий в общей площади охотничьих угодий Российской Федерации (не менее 50% к 2020 году);

- отношение фактической добычи охотничьих ресурсов к установленным лимитам добычи по отдельным видам охотничьих ресурсов (не менее 70% к 2020 году).

Очевидно, что, по крайней мере, часть показателей, по которым будет оцениваться успешность работы регионов, будет являться, по мнению С.П. Матвейчука «искажающими стимулами»¹⁵⁵.

Различные аспекты указанной подпрограммы были рассмотрены профессором Алексеем Алексеевичем Данилкиным. Приводим некоторые фрагменты из его анализа.

«Теперь о волке, ежегодный ущерб от которого оцениваются в 10 млрд. рублей. В случае полной реализации предусматриваемых подпрограммой мер государственного регулирования, в том числе увеличения объёмов субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, численность волка к 2020 году будет сокращена до 38 тыс. особей. Браво – с 51 тыс. и до 38 тыс. всего за 10 лет! Молодцы!

Сравните всё же: в труднейшие для страны послевоенные годы XX в. поголовье сильно размножившегося хищника (возможно, более 100 тыс.) благодаря мобилизующим государственным мерам (ежегодная добыча волка составляла 37–44 тыс. особей) было быстро сокращено до 8–10 тыс. Я понимаю, – пишет А.А. Данилкин, – что в Минприроде РФ много

¹⁵⁵ Матвейчук С.П. Предисловие к охотхозяйственной программе // Охотхозяйственная госпрограмма. Региональные проблемы государственного управления охраной и использованием животного мира. Информационный бюллетень. Выпуск 32 (14 апреля 2013 г.). URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

«зелёных» сторонников волка, но и они должны думать не только о его сохранении, но и об увеличении численности копытных, зайцев, тетеревиных и водоплавающих птиц. Последним, впрочем, места в государственной программе и вовсе не нашлось, будто это и не охотничьи ресурсы. А что же с остальными хищниками, с лисицей в частности? Кто и как будет регулировать их резко возросшее население при сложившейся абсолютно неэффективной системе охотничьего хозяйства?

Индикатором достижения поставленной программной цели (обеспечения сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов) «является отношение фактической численности охотничьих ресурсов к расчётной (по видам копытных животных: лось, косуля, благородный олень, дикий северный олень). Данный показатель позволяет оценить, на сколько численность охотничьих ресурсов близка к потенциально возможной с учётом биологической продуктивности популяций и экологической ёмкости охотничьих угодий России. В 2011 году данный показатель составил 17,5% (в среднем по указанным видам охотничьих ресурсов), к 2020 году значение показателя повысится на 8%. В частности, в результате реализации мероприятий подпрограммы отношение фактической численности охотничьих ресурсов к расчётной возрастёт: по лосю – с 22,1% в 2011 году до 23,5% в 2020 году, по косуле – с 17,1 до 18,9%, по кабану – с 13,7 до 15,5%, по благородному оленю – с 18,8 до 19,6%, по дикому северному оленю – с 15,8 до 17% соответственно».

Следите за индикатором, – подчёркивает А.А. Данилкин. По каждому перечисленному здесь важнейшему охотничьему виду он вырастет за 10 лет не на 8%, а всего на 0,8–1,8% (в среднем на 1,4%), или ежегодно в среднем на 0,14%!!! Это и есть индикатор профессионализма чиновников Минприроды! Все поставленные ресурсные цели будут выполнены, когда индикатор достигнет 25,5%, т.е. программные задачи будут решены тогда, когда в стране будет всего четверть населения копытных от возможного! На остальные виды охотничьих животных, по замыслу авторов программы, можно не обращать внимания – они не индикаторные».

По итогам реализации государственной программы в сфере сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов будут достигнуты следующие результаты:

- «сохранение и рост численности основных видов охотничьих ресурсов (прежде всего копытных животных) в интересах нынешнего и будущих поколений (сокращение разрыва между фактической численностью охотничьих ресурсов и расчётной с учётом биологической продуктивности популяций и экологической ёмкости угодий на 8% к 2020 году по сравнению с уровнем 2011 года);
- рост показателя отношения фактической добычи охотничьих ресурсов к установленным лимитам добычи по отдельным видам (не менее 70% к 2020 году) как основного индикатора состояния дел с сохранением и воспроизводством охотничьих ресурсов и среды их обитания;
- повышение эффективности федерального государственного охотничьего надзора, минимизация факторов, негативно влияющих на численность охотничьих ресурсов;
- повышение эффективности производственного охотничьего контроля».

И это всё, – указывает А.А. Данилкин, – все ожидаемые результаты от реализации программы в сфере сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов за 10 лет!

«Проанализируем планируемые основные ресурсные достижения. Увеличение численности копытных аж на 8% к 2020 году по сравнению с уровнем 2011 года, или 0,8% в год, конечно же, будет грандиозным достижением в интересах нынешнего и будущих поколений, особенно, если учесть, что даже расчётная ошибка при учётах численности составляет минимум плюс-минус 10%, а на практике возможны гораздо большие отклонения в ту или другую сторону! Федеральная экологическая экспертиза «Материалов по обоснованию лимитов изъятия лося, кабана, ... в сезоне 2005–2006 годов» выявила, например, рост численности лося в Ивановской области за год на 43%, в Башкортостане – на 52%, в Республике Алтай – на 75%, в Еврейской автономной области – на 76%; благородного оленя – на 84% в Брянской и на 55% – в Оренбургской областях; кабана – на 81 % в Ивановской области,

на 100% – в Марий Эл и на 138% – в Омской области. Это вам не 8% за 10 лет, или 0,8% за год!

Посмотрим, а что достигнуто в предыдущее, далеко не лучшее, ресурсное десятилетие (2001–2010) при развале охотничьего хозяйства? Судя по материалам Государственной службы учёта охотничьих животных России (Охотничьи животные России. 2004. Вып. 6; 2010. Вып. 9), в 2001 году общее поголовье копытных в стране составляло 2838 тыс., в 2010 году – 3326 тыс. Прирост численности за 10 лет – 17%, что в 2 раза выше предусмотренного программой ныне. Для сравнения: в середине XX века в Европе и США численность копытных за десятилетие удваивалась, а по некоторым видам рост численности был ещё более значительным. К концу столетия их поголовье во многих странах достигло предельно допустимого уровня, на котором его поддерживают или даже сокращают.

А если планируемый программный результат в 2 раза хуже, чем беспрограммный, то зачем и кому, кроме кровно заинтересованных в финансах чиновников Минприроды, такая программа нужна? Зачем же, господа, огород городили? Наобещали ресурсов с гулькин нос, а денег выпросили воз (17 412 248,15 тыс. руб.)!», – обоснованно недоумевает А.А. Данилкин.

«Долю площадей закреплённых охотничьих угодий в общей площади охотничьих угодий Российской Федерации планируется увеличить с 49,4 в 2011 году до 50% к 2020 году. И этот план, конечно же, будет выполнен, если учесть, что чиновники нередко передают в частные руки сразу сотни тысяч гектаров охотничьих угодий со всеми обитающими в них охотничьими животными. Вот только охотникам, даже местным, доступ в эти владения, площадь которых иногда больше некоторых европейских стран, закрыт. А где же им осваивать государственные охотничьи ресурсы – достояние народов, где социальная справедливость, о которой так печётся наша власть? В программе об этом тоже ни слова. А ведь отсутствие социальной справедливости повсеместно приводит к массовому протестному браконьерству! И при этом никакая государственная сила, никакая программа не в состоянии этот протест остановить.

По выполнении программы лимиты добычи зверей предполагается осваивать существенно лучше, чем раньше: в 2020 году лося – на 72,5%, кабана – на 64,5%, косулю – на 74,5%, благородного оленя – на 55,5%, дикого северного оленя – на 35,5%. Сравним: в охотничьи сезоны 2001–2005 годах при минимуме численности копытных лимит добычи лося освоен на 65–74%, кабана – 58–73%, косуль – 61–72%, благородного оленя – 43–58%, пятнистого оленя – 41–77%, северного оленя – на 48–70%. Найдите, уважаемые охотоведы и охотники, разницу между мрачным охотничьим прошлым и светлым охотничьим будущим».

Было бы гораздо разумнее, – считает А.А. Данилкин, – «при программной финансовой поддержке всем охотничьим миром быстро решить волчью проблему, сократив поголовье хищника примерно до 10 тыс., существенно укрепить районное звено госохотнадзора и организовать в каждой области несколько мобильных, технически хорошо оснащённых, отрядов по охране животного мира, что позволило бы существенно уменьшить браконьерство.

По результатам реализации подпрограммы ожидается рост выручки от реализации продукции охоты и оказанных услуг с 3 до 8 млрд. рублей (в ценах 2011 года). Велика же выручка, если учесть, что ежегодный ущерб, наносимый браконьерами, достигает 18 млрд. и волком – 10 млрд. руб. Не меньший ущерб, видимо, приносит и чиновничий непрофессионализм в управлении ресурсами животного мира».

«Государственная программа считается реализуемой с высоким уровнем эффективности, если значения 95% и более показателей государственной программы и её подпрограмм соответствуют установленным интервалам значений для целей отнесения государственной программы к высокому уровню эффективности; не менее 95% мероприятий, запланированных на отчётный год, выполнены в полном объёме; экономический и бюджетный эффект реализации подпрограмм «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр», «Сохранение и воспроизводство охотничьих

ресурсов» составило не менее 90% от расчётного значения».

«Нет ни малейшего сомнения в том, что госпрограмма по разделу «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов» будет перевыполнена, и специалистов Минприроды ждут высокие правительственные награды. Завершая статью, А.А. Данилкин обращает внимание, что его коллега-зоолог, прочитав рукопись этой статьи, вникнув в суть подпрограммы, в ожидаемые результаты от её реализации и финансовые потоки, воскликнул: это же очевидное растратирование бюджетных средств! И всё же интересно было бы узнать мнение Контрольного управления Президента Российской Федерации. Ведь должен же кто-то контролировать качество принимаемых государственных программ»¹⁵⁶!

Следует отметить, что одной из особенностей современного российского охотничьего хозяйства являются активные институты гражданского общества и отраслевая наука. Более того, становится очевидным, что они развиваются значительно быстрее сектора государственного управления, а сами управленческие решения специально уполномоченных органов часто запаздывают, не успевая за динамично изменяющейся ситуацией в отрасли. Поэтому без предварительного и полноценного обсуждения документов отраслевого развития с независимыми специалистами и общественными организациями охотников, пусть даже в условиях ограниченного времени, отведённого для их подготовки, без реального учёта их предложений и замечаний, без эффективного взаимодействия специально уполномоченных органов государственного управления с отраслевой наукой и общественностью, без разъяснения обстоятельств, в которых они разрабатывались, принимаемые в сфере охоты и охотничьего хозяйства документы стратегического развития часто становятся не только весьма уязвимыми, но и вредящими охотничьему хозяйству России.

¹⁵⁶ Данилкин А.А. Очевидное растратирование бюджетных средств? (Анализ Госпрограммы «Воспроизводство и использование природных ресурсов») // «Охота» – национальный охотничий журнал. 2013. № 7. С. 10–16. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

По-видимому, в том числе и этими причинами вызвана критика не только охотничьего блока государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов», но и многих других охотничьих актов, включая новый закон об охоте, содержащий в том числе и положительные моменты.

Исходя из этого, адаптация государственных органов, проводимой ими политики к потребностям и ожиданиям охотников, организаций, учёных и специалистов охотничьего хозяйства, организация взаимодействия со структурами гражданского общества и на стадии подготовки и при непосредственном осуществлении государственной политики является, на наш взгляд, одним из наиболее важных направлений развития государственного управления, непосредственно влияющим на его качество и общественную оценку.

В настоящее время, несмотря на имеющиеся противоречия и издержки, необходимость разработки специальной федеральной государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства чётко осознаётся в профессиональном сообществе. Не случайно в рассматриваемый период научными организациями и специалистами охотничьего хозяйства было предложено несколько вариантов документов стратегического планирования развития охотничьего хозяйства России¹⁵⁷. Однако ни Минсельхозу России, а в дальнейшем Минприроды России, которому в 2010 году были переданы полномочия в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов,

¹⁵⁷ Дёжкин В.В. О проекте концепции охотничьего хозяйства СССР // Науч. конф. «Научно-технический прогресс – в практику перестройки охотничьего хозяйства». Тез. докл. М., 1988. С. 9–15; Дёжкин В.В. Концептуальные основы охотничьего хозяйства // Охота и охотничье хозяйство. 1991. № 6. С. 6–9; Черкаев А.В., Сафонов В.Г., Андреев М.Н. и др. Концепция развития и научного обеспечения охотничьего хозяйства России // Труды ВНИИОЗ № 1 (51) 2000. Охотоведение. Экономика, организация, право. Киров, 2000. С. 7–16; Концепция развития охотничьего хозяйства Московской области. Разработана Институтом проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова под руководством доктора биологических наук А.А. Данилкина // Зелёный мир. 2000. № 3–4. С. 24–27; Дёжкин В.В. Необходима новая концепция охоты и охотничьего хозяйства // Российская Охотничья Газета. 2009. № 21. С. 8; Дёжкин В., Данилкин А., Кузюкин В. Концептуальные основы рационального ресурсопользования в охотничьем хозяйстве России // «Охота» – национальный охотничий журнал. 2009. № 7. С. № 8. С. 2–5. URL: <http://www.journalhunt.ru/> и другие.

пока не удалось сформировать чёткую, отвечающую изменившимся социально-политическим условиям государственную политику в данной сфере. По существу о её содержании и элементах можно судить лишь по отдельным фрагментам документов и решений, принимаемых на федеральном уровне, выступлениям руководителей государственных органов и другим действиям. В отличие от ранее исследованного советского периода нормативные правовые акты, в системном виде содержащие означенную политику, фактически отсутствуют.

В дискуссиях по этому вопросу, развернувшихся в охотничьей прессе, один из авторов Российской Охотничьей Газеты охотовед Виктор Гуров призывал депутатов вчитаться в название закона: закон «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов...». А где охотничье хозяйство страны? Из закона исчезла целая отрасль народного хозяйства России. Задумайтесь наконец: стране нужен закон «Об охоте и охотничьем хозяйстве», а «забота о сохранении охотничьих ресурсов» должна из него следовать¹⁵⁸.

На совещании, посвящённом состоянию охотничьего хозяйства в Российской Федерации и вопросам совершенствования государственного управления в этой сфере, состоявшемся в Министерстве сельского хозяйства России 23 июня 2006 года, министр сельского хозяйства того периода Алексей Гордеев так обозначал цель совещания: «Совместно с представителями охотничьих хозяйств и общественных охотничьих организаций, а также учёных-охотоведов обсудить пути возрождения в стране государственной политики охотничьего дела, утерянной в ходе административной реформы»¹⁵⁹.

Проблемы развития отрасли не только и не столько в несовершенстве законодательства, – отмечал Е.А. Высторобец – это

¹⁵⁸ Гуров В. Закон об охоте вновь правят // Российская Охотничья Газета. 2012. № 47. С. 1–2. URL: <http://www.ohotniki.ru/archive/article/2012/11/19/637199-zakon-ob-ohote-vnov-pravyat.html>.

¹⁵⁹ 23 июня 2006 года в Министерстве сельского хозяйства РФ прошло совещание, которое было посвящено состоянию охотничьего хозяйства в РФ и вопросам совершенствования государственного управления в этой сфере. URL: <http://www.mcx.ru/news/news/show/850.285.htm>.

следствие. Первичная проблема заключается в отсутствии или очень фрагментарном или условном присутствии целенаправленной политики. Руководители высшего уровня прямо заявляют, что «просто не доходили руки». Ни Правительством Российской Федерации, ни Минсельхозом России не установлены государственные приоритеты развития охотничьего хозяйства. Концепция и стратегия развития охотничьего хозяйства Российской Федерации не приняты¹⁶⁰.

По оценке сибирского охотоведа Б.Г. Пермякова, признаки развала охотничьего хозяйства являются следствием государственной политики последних лет в отношении этой отрасли, благодаря которой охотничье хозяйство осталось без государственной поддержки, без государственного управления и контроля, что совершенно недопустимо, так как речь идёт о сохранении и использовании ценнейших государственных ресурсов. К сожалению, в ближайшие годы не просматривается какое-то изменение государственной политики в отношении охотничьего хозяйства и, следовательно, развал его будет продолжаться¹⁶¹.

С 2004 года, когда выработка государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, была прямо возложена на Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, не только выработка политики, но и нормативно-правовая деятельность практически сведена к нулю, указывал А.А. Тихонов. Так, за период с марта 2004 года по январь 2008 года по вопросам охотничьего хозяйства Минсельхозом издан всего один нормативный документ, не считая приказов об утверждении лимитов добычи охотничьих животных¹⁶².

¹⁶⁰ Высторобец. Е.А. Охота и право: мир, Россия, Алтай-Саянский экорегион. – М., Красноярск: День Серебра, 2007. С. 116; URL: <http://forum.yurclub.ru/index.php?app=downloads&showfile=3388>.

¹⁶¹ Пермяков Б.Г. О кризисе охотничьего хозяйства в России // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: Материалы международной научно-практической конференции, Иркутск, 26–30 мая 2005 г. – Иркутск: Изд-во ИрГСХА, 2005. С. 129–130.

¹⁶² Тихонов А. О государственном управлении охотничьим хозяйством // Российская Охотничья Газета. 2008. 17 сентября 2008 г. № 38 (738). С. 4–5.

Председатель Московского городского общества охотников и рыболовов, заслуженный эколог Российской Федерации А.П. Каледин писал, что «охотничье хозяйство на сегодняшнем этапе характеризуется отсутствием чёткой государственной политики и полным упадком»¹⁶³.

Необходимо отметить что отрицательные явления и непростая ситуация, сложившаяся в государственном управлении охотничьим хозяйством, во многом объясняется быстрыми темпами преобразований системы и структуры государственных органов, которые оказываются не всегда продуманными и эффективными не только с экономической и социальной, но и с природоохранной точек зрения, сопровождаются значительными кадровыми потерями. В качестве примера можно привести резкое ослабление государственного охотничьего надзора в результате административной реформы и особенно после передачи в 2008 году соответствующих полномочий с федерального на региональный уровень.

Примером может служить и ситуация с регулированием численности бобра и некоторых хищников. В Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году» указано, что численность бобра продолжает возрастать в связи с сокращением промысла, что провоцирует конфликты с лесным хозяйством и может нанести непоправимый ущерб биоценозам¹⁶⁴. В последующем сообщается, что «численность бобра в России продолжает увеличиваться. За последние 10 лет численность выросла практически в 2 раза и на осень 2010 года оценивается в 600–650 тыс. особей. Интенсивный рост численности происходит из-за резкого сокращения промыслового использования бобра вследствие падения спроса на его мех. Добы-

¹⁶³ Каледин А.П. Очерки истории охоты. – М.: ООО «ПТП Эра», МГООиР, 2010. С. 119. URL: <http://www.stfond.ru/articles.htm?id=4954>.

¹⁶⁴ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 г.». М., 2008. С. 98; URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1268>; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году» – Москва, ООО «РППР РусКонсалтингГрупп», 2009. С. 88; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году». М., 2010. С. 98. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=98694>.

ча бобра в целом по России, по официальным данным, не превышает 1–2% от его численности, а лимит осваивается всего на 25%. Недоиспользование ресурса бобра ведёт к неконтролируемому росту его численности, что, в свою очередь, может провоцировать конфликты с лесным хозяйством и нанести значительный ущерб биоценозам»¹⁶⁵.

В разрабатываемом ныне Госдокладе вновь констатируется, что «за последние 10 лет численность бобра значительно возросла. В 2012 г. численность бобра, по экспертной оценке, составила 614 тыс. особей. Интенсивный рост численности происходил из-за резкого сокращения промыслового использования бобра вследствие падения спроса на его мех. Добыча бобра в целом по России, по официальным данным, не превышает 1–2% от его численности, а лимит осваивается всего на 25%. Недоиспользование ресурса бобра провоцирует конфликты с лесным хозяйством и наносит значительный ущерб биоценозам»¹⁶⁶.

Во многих субъектах РФ бобр стал вредителем сельского и лесного хозяйства¹⁶⁷. В Московской области Управлению по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, поручено «организовать в местах повышенной численности бобров

¹⁶⁵ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году». С. 126; URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=128153>.

¹⁶⁶ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». Проект версия от 20.07.2013. С. 24. <http://www.mnr.gov.ru/online/detail.php?ID=131170>.

¹⁶⁷ См., например, Дёжкин В. Бобровая угроза. URL: <http://biodat.ru/doc/lib/degkin34.htm>; Иванов И. Бобры и проблемы // Российская Охотничья Газета. 2008. 10 декабря. № 50; Гревцев В.И. Бобр и его промысел // Российская Охотничья Газета. 2009. 16 июня. № 25; Степаненко В. Бобровая тема // Российская Охотничья Газета. 2009. 22 июля. № 30; Козлов Е. О бобре и его промысле // Российская Охотничья Газета. 2009. 2 сентября. № 36; Грудев Л.Д. Ошибочное мнение // Российская Охотничья Газета. 2009. 22 сентября. № 39; Грудев Л.Д. О способах регулирования численности бобра. URL: http://www.onlinegazeta.info/mk_moskovsky_komsomolec_online.htm. 10 августа 2010; Гревцев В.И. Результаты реинтродукции речного бобра (Castor fiber) в России: проблемы промыслового использования его ресурсов // Вестник охотоведения. Научно-практический и теоретический журнал. 2010. Том 7. № 1. С. 123–127. URL: http://www.rgaz.ru/db/vestohotoved/1_7_10f.pdf и другие.

во всех охотничьих угодьях Московской области мероприятия по регулированию численности бобров обоих полов, животных всех возрастов способами, исключаящими нанесение ущерба другим объектам животного мира, с применением охотничьего огнестрельного оружия и самоловов, в том числе ногозахватывающих капканов»¹⁶⁸.

В целях стимулирования заинтересованности охотников, занимающихся регулированием численности охотничьих животных, наносящих ущерб сельскому, лесному хозяйствам и госохотфонду, некоторые субъекты вводили даже премии (две минимальные месячные оплаты труда в РФ; 500 рублей) за добычу одного бобра¹⁶⁹.

Сообщения в сети Интернет звучат порой как фронтовые сводки: «В Саратовской области жители начали истребление бобров»; «Бобрам в Томске объявлена война!»; «Губернатор объявляет войну бобрам»; «Бобры грозят затопить село в Самаре»; «В Якутии волки стали причиной режима чрезвычайной ситуации»; «Дикие волки заполонили Якутию»; «В Пензенской области волки атакуют людей»; «Нашествие волков в Амурской области», «Медведи свирепствуют. В Красноярском крае медведь напал на человека»; «В Ульяновской области медведи пугают местных жителей»; «В 2012 году на Сахалине истребили почти 20 медведей, являвшихся реальной угрозой для местных жителей»; «Нашествие медведей. В Новосибирской области медведи нападают на домашний скот»; «В Томской области отстреляли 24 опасных медведя»; «На Камчатке убито 8 медведей, угрожавших человеку»;

¹⁶⁸ Распоряжение Минсельхозпрода Московской области от 4 мая 2010 г. № 40 «О мероприятиях по регулированию численности бобров в Московской области».

¹⁶⁹ Постановление администрации Калининградской области от 14 августа 1998 г. № 537 «О регулировании численности охотничьих животных, наносящих ущерб сельскому, лесному хозяйствам и госохотфонду» // Дмитрия Донского, 1. 1998. 27 августа. № 21; Порядок выплаты вознаграждений за добытых бобров на территории Калининградской области в 2012 году. Утвержден постановлением Правительства Калининградской области от 10 августа 2012 г. № 616 «О регулировании численности объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты на территории Калининградской области в 2012 году» // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). 2012. 25 августа. № 152.

«Медведи за Уралом всё чаще выходят к населённым пунктам»; «Ещё в двух районах Тюменской области будут отстреливать лис и енотовидных собак в целях профилактики бешенства»; «Бешеные животные атакуют Зеленоград»; «Случаев бешенства становится больше» и т.д.

Во время очередной реорганизации в 2004–2005 годах (ликвидация Охотдепартамента Минсельхоза России, субъектов охотуправлений, создания Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному контролю и её территориальных органов с надением их некоторыми функциями в сфере охоты и охотничьего хозяйства)¹⁷⁰ (незаконно рождённое дитя ветеринара и фитосанитарки – так окрестила этот орган охотоведческая среда), функция борьбы с волками и другими видами, численность которых нуждается в регулировании (например, лисицы, шакала, серой вороны и других), «выпала» из сферы деятельности Россельхознадзора, а сам волк приказом Минсельхоза России был причислен в Российской Федерации «к особо ценным в хозяйственном отношении видам», причём с него начинался указанный перечень¹⁷¹. Субъекты РФ были лишены возможности принимать меры к снижению численности волка. К примеру, постановлением Правительства Астраханской области были утверждены «Положения о порядке регулирования численности волка, порядке и размерах выплаты вознаграждений охотникам за счёт средств областного бюджета». Через несколько месяцев Правительство Астраханской области вынуждено было признать его утратившим силу «в целях приведения в соответствие с действующим законодательством»¹⁷² (вторжение в сферу компетенции федеральных органов государственной власти, не-

¹⁷⁰ Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2004 № 754 «О мерах по обеспечению деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 5085.

¹⁷¹ Приказ Минсельхоза России от 28 апреля 2005 г. № 70 «Об утверждении Перечня объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, которые отнесены к особо ценным в хозяйственном отношении» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 23. 6 июня.

целевое использование бюджетных средств). Впоследствии волк был исключён из перечня особо ценных в хозяйственном отношении видов¹⁷³, а борьба с ним и другими видами, подлежащими регулированию численности, как и многие другие функции, с 1 января 2008 года была передана от Российской Федерации субъектам РФ за счёт неадекватно низких размеров субвенций.

«Проблема волка» по-прежнему остра в части сибирских регионов, – сообщалось в Государственном докладе за 2007 год. Мониторинг и мероприятия по регулированию численности волка осложнены структурными перестройками в государственном управлении охотничьим хозяйством и отсутствием целевого финансирования¹⁷⁴.

Невольно возникает вопрос о том, насколько квалифицированно были подготовлены реформы и что мешало просчитать и предупредить их негативные последствия?

Или, может быть, необходимость управления популяцией волков, перестала быть актуальной, в том числе и при непосредственном участии государственных органов? По нашему мнению, в большинстве субъектов РФ регулировать численность волков необходимо по трём основным причинам: волк наносит большой вред сельскому и охотничьему хозяйствам, поедая диких и домашних животных; представляет серьёзную опасность для человека как распространитель опасного заболевания – бешенства плотоядных и как зверь, который нападает на людей.

¹⁷² Постановление Правительства Астраханской области от 28 февраля 2006 г. № 52-П «О регулировании численности волка и шакала на территории Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2006. 7 марта. № 9; постановление Правительства Астраханской области от 21 июля 2006 г. № 228-П «О признании утратившим силу постановления Правительства Астраханской области от 28.02.2006 № 52-П.

¹⁷³ Приказ Минсельхоза России от 28 августа 2006 № 265 «О внесении изменений в приказ Минсельхоза России от 28 апреля 2005 г. № 70 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 42. 16 октября.

¹⁷⁴ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 г.». URL: <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=2994&pid=1032>

К чему приводит ослабление борьбы с волком? В «Комсомольской правде» был помещён очерк знатока и охранителя природы журналиста Василия Пескова «Логово», – сообщает доктор биологических наук, профессор В.В. Дёжкин. Он беседовал с донским охотником-волчатником о повадках волков, и вот что тот ему отвечал: «Как написано в басне: с волком помиришься, лишь сняв с него шкуру. Волк – враг человеку. Когда много было скота, за убитого зверя государство платило, а колхоз в придачу дарил барана. А лет пять-шесть назад волки так обнаглели, что в хуторах белым днём уносили со двора овец, собак, кур, гусей. Сейчас мы их поприжали, но чуть ослабишь нажим, опять наглеют...»¹⁷⁵.

«На днях волки в нескольких селениях Темниковского района Республики Мордовия растерзали 8 телят и 12 овец из дворов местных жителей. Сами же жители уже давно привыкли к таким атакам, но и их удивляет то, что за один раз истреблено довольно значительное поголовье домашнего скота»¹⁷⁶.

В выступлении директора Департамента охотничьего хозяйства Минсельхоза России В.В. Мельникова на совещании по вопросам государственного управления и нормативно-правового регулирования в сфере охоты и охотничьего хозяйства, а также в книге «Государственное управление ресурсами. Специальный выпуск «Охота и охотничьи ресурсы Российской Федерации» указывалось на то, что ресурсы северного оленя используются только на 40%, песец и ондатра практически не осваиваются. Рост численности лисицы стал неуправляемым и представляет угрозу для населения из-за возможного распространения бешенства. Высокая численность волков (47 тыс. особей) является лимитирующим фактором воспроизводства и роста численности многих видов охотничьих животных. По оценкам ведущих учёных, волки добывают в несколько раз больше охотничьих животных, чем

¹⁷⁵ Дёжкин В.В. Зачем россиянам украинские волки? // Российская Охотничья Газета. 2008. 23 января. № 4 (704). С. 4.

¹⁷⁶ Волки напали на несколько селений // Природно-ресурсные ведомости. 2004. № 40 –41 (октябрь). С. 12.

добывают все охотники страны вместе с браконьерами. Ежегодно в России от волков погибает не менее 370 тыс. диких копытных животных (34 тыс. лосей, 140 тыс. северных оленей, 123 тыс. косуль, 40 тыс. кабанов), почти три миллиона зайцев и 70 тыс. бобров, а также различных сельскохозяйственных животных общей биомассой около 400 тонн. По расчётам российских экспертов, наносимый волком ущерб охотничьему хозяйству составляет не менее 10 млрд. рублей ежегодно¹⁷⁷. Через пару лет сообщается, что незаконная добыча охотничьих ресурсов превышает по объёму официальную добычу и составляет в денежном выражении около 18 млрд. рублей, а размер ущерба животному миру только от хищничества волков достигает порядка 20 млрд. рублей в год¹⁷⁸.

Экспертная комиссия государственной экологической экспертизы Росприроднадзора, рассмотрев «Материалы, обосновывающие объёмы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты в сезоне охоты 2007 года в Российской Федерации» в своём заключении отметила, что «считает необходимым рекомендовать субъектам РФ предусмотреть меры по сокращению численности волка и борьбе с браконьерством – главными факторами сокращения численности копытных животных и белогрудого медведя. Только с решением этих задач лимиты на добычу копытных животных могут быть повышены»¹⁷⁹. Большинство исследователей экологии диких копытных животных (в том числе

¹⁷⁷ Выступление директора Департамента охотничьего хозяйства Минсельхоза России В.В. Мельникова на совещании по вопросам государственного управления и нормативно-правового регулирования в сфере охоты и охотничьего хозяйства. URL: <http://www.mcx.ru/news/news/show/1221.285.htm>; Современное состояние и основные направления развития охотничьего хозяйства в России // Государственное управление ресурсами. Специальный выпуск «Охота и охотничьи ресурсы Российской Федерации» / Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. М.: ФГУ «Центральное бюро информации Минприроды России». 2011. С. 11.

¹⁷⁸ Берсенева А.Е., Колодкин А.В. Закон об охоте: исполнить нельзя исправить. Куда поставить запятую? // Российская Охотничья Газета. 2012. 20–26 июня. № 26. С. 1. URL: <http://www.ohotniki.ru/hunting/societys/clubs/article/2012/07/27/636210-odnoy-zapyatoy-dela-ne-popravit.html>; В охоте на волков – границ нет! Интервью с А.Е. Берсенева // Русский охотничий журнал. 2012. № 11. URL: http://huntandfish.ru/magazine/2012/11_2012/v_okhote_na_volkov_granits_net/.

крупнейшие учёные А.А. Данилкин, В.М. Глушков¹⁸⁰ и другие) считают волка одним из важнейших факторов, сдерживающих рост их поголовья.

Серьёзным фактором сохранения поголовья лосей, – указывается в окружной целевой программе по воспроизводству и охране охотничьих ресурсов Коми-Пермяцкого автономного округа на 2001–2005 годы, – является уничтожение волков. Численность волка в округе в последние три года самая высокая за текущие 20 лет и составляет 160–190 голов, при текущем отстреле в 14–18% поголовья. Необходимо уничтожать 50–70% поголовья волков. В последние годы в связи с невыделением средств премирование за уничтожение волков прекратилось, а затраты на его выслеживание и добычу многократно возросли. Один волк за год приносит ущерба охотничьему и сельскому хозяйству примерно на 10 тысяч рублей¹⁸¹.

В монографии «Волк» сообщается, что годовая потребность волка в мясной пище определяется в 500–800 кг.¹⁸² В программе «Экология и природные ресурсы Республики Бурятия на 2005–2008 годы» указывалось, что ежегодно сельское хозяйство в республике теряет в пределах 100 тонн мясной продукции от ущерба, наносимого волком. По данным зимнего маршрутного учёта, численность волка в Республике Бурятия 1600 особей. Ежегодно одним волком поедается до 1 тонны мяса диких животных, т.е. в среднем уничтожает-

¹⁷⁹ Заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы документации «Материалы, обосновывающие объёмы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты в сезоне охоты 2007 г. в Российской Федерации». Утверждено приказом Росприроднадзора от 27 июля 2007 г. № 238.

¹⁸⁰ Данилкин А.А. Олени (Cervidae) / Млекопитающие России и сопредельных регионов – М.: ГЕОС, 1999. – 552 с.; Глушков В.М. Лось. Экология и управление популяциями. – Киров: ВНИИОЗ, 2001. – 317 с.; Данилкин А.А. Дикие копытные в охотничьем хозяйстве (основы управления ресурсами). М.: ГЕОС, 2006. – 310 с.

¹⁸¹ Постановление Администрации Коми-Пермяцкого автономного округа от 10 января 2001 г. № 7 «Об окружной целевой программе по воспроизводству и охране охотничьих ресурсов на 2001–2005 годы». URL: http://perm.news-city.info/docs3/sistemsr/dok_jerypi.htm.

¹⁸² Волк. Происхождение, систематика, морфология, экология. М.: Изд-во «Наука», 1985. С. 335.

ся, по экспертным оценкам, до 100 зайцев, 20–30 косуль, 3–4 изюбрей, 2–3 лосей; ущерб от волка составляет до 7 млн. руб.¹⁸³

Гибель северных оленей от хищников составляет в среднем от 4 до 8,5% поголовья оленей, но этим не ограничивается ущерб, наносимый хищными животными. Постоянно преследуя стада оленей, они являются первопричиной отколов и потери оленей. Кроме того, волки – разносчики опаснейшего заболевания для людей и домашних животных – бешенства¹⁸⁴.

Так сколько же волков в России – спрашивают А.Е. Берснев, А.А. Кульпин, Ю.П. Губарь в статье «Волк и численность охотничьих видов копытных»? И отвечают, что, согласно данным зимнего маршрутного учёта (ЗМУ), проводимого ежегодно в большинстве регионов страны, послепромысловая численность волка в 2005 году в России составила около 43 тыс. особей, в 2006 и 2007 годах – около 45 тыс., в 2008 году – около 47 тыс., а в 2009 году – уже почти 51 тыс. особей. Таким образом, очевиден значительный рост численности волка на территории Российской Федерации в среднем на 2000 особей в год.

Сколько требуется пищи волкам? Оценки этой величины в научной литературе различаются в 3–4 раза. Так, по американским источникам, одному волку в сутки требуется не менее 1,7 кг пищи. Российские специалисты, проводившие собственные исследования, дифференцировали показатели потребления пищи волками по сезонам: январь–март – 1,3, апрель–июль – 1,5, август–декабрь – 2,0 кг/сутки.

В связи с этим для дальнейших расчётов можно принять минимальную среднегодовую величину суточной нормы волка в 1,5 кг/сутки. Примерно столько мясной пищи требуется одному волку для покрытия собственных энергозатрат. Таким образом, потребление животной пищи всеми волками в России близко к 35000 тонн в год. Еже-

¹⁸³ Постановление Правительства Республики Бурятия от 3 мая 2005 г. № 151 (в ред. постановления Правительства РБ от 16.01.2006 № 10) «Об утверждении республиканской целевой программы «Экология и природные ресурсы Республики Бурятия (2005–2008)» // Бурятия. 2005. 7 мая. № 80. Официальный вестник. № 24.

¹⁸⁴ Закон Ненецкого автономного округа от 26 февраля 2007 г. № 20-ОЗ «Об окружной целевой программе «Развитие северного оленеводства в Ненецком автономном округе на 2007–2008 годы» // Нярьяна Вындер. 2007. 6 марта. № 31.

годно волки уничтожают около 34 тыс. лосей, 123 тыс. косуль, 20 тыс. благородных и 140 тыс. северных оленей. Таким образом, косуль волками уничтожается в 2,6 раза больше, чем разрешено добыть охотникам, а благородных и северных оленей – в 2 раза. Гибель кабана от волка несколько ниже, чем других копытных, поскольку его основное поголовье сосредоточено в европейской части страны, где численность волка активно регулируется охотпользователями. Кроме того, волками ежегодно уничтожается около половины зайцев (беляка и русака), что составляет 2700 тыс. зверьков и около 77 тыс. бобров.

Упущенная выгода для охотничьего хозяйства в результате годового питания одного волка ориентировочно составляет: 0,6 лося + 2,5 северного оленя (или замещающего его другого вида) + 0,37 благородного оленя + 1,85 косуль + 0,7 кабана + 49,7 зайцев + сельскохозяйственные животные весом 77,6 кг. Если вместо видовых названий охотничьих животных проставить суммы, которые охотхозяйство может выручить от организации охоты на соответствующие виды, получается, что «кормление» одного волка обходится охотпользователю примерно в 130000 руб. в год, а питание всех волков, обитающих в Российской Федерации, обходится как минимум в 7 млрд. руб. в год. В данные расчёты не включены такие ценные виды, как горные копытные животные и кабарга. С учётом очень высокой стоимости охот на эти виды и продукции, которую от них получают, общий ущерб от волков можно оценить примерно в 10 млрд. руб. Это, повторимся, – подчёркивают А.Е. Берсенев, А.А. Кульпин, Ю.П. Губарь, – самые минимальные цифры. Некоторые учёные оценивают вред, наносимый волками диким копытным, в несколько раз выше.

Ущерб, наносимый волками, составляет более 10 млрд. руб. в год, что в 2,5 раза выше, чем добывается охотниками. В целом стоимость продукции охотничьего хозяйства, ежегодно уничтожаемой волками, выше той, которую добывают все охотники страны, в том числе нелегально.

Можно ли изменить сложившуюся ситуацию? Очевидно, что это не только возможно, но и необходимо в кратчайшие

сроки. Бесспорно, что добыча волка – дело, требующее от охотников большой сноровки, опыта, а зачастую и финансовых затрат. По расчётам А.Е. Берсенева, А.А. Кульпина, Ю.П. Губаря, в таёжной зоне страны стоимость добычи одного волка на коллективной охоте с флажками примерно равна стоимости одной тонны бензина. В связи с этим труд и расходы охотников непременно должны окупаться. Как это сделать? «Необходимо, как и в прежние годы, ввести премирование охотников за добычу волков. Премии размером 20 тыс. руб. за голову волка будет достаточно, чтобы побудить охотников добывать серых хищников. Так, при добыче в регионе 100 волков на премии будет потрачено около 2 млн. руб., а годовой положительный эффект за счёт прироста численности копытных при этом составит около 12–13 млн. руб., то есть в 6 раз больше. По расчётным данным, для сокращения поголовья волка в 2 раза потребуется около 5 лет и введение премий в размере 20000 тыс. руб. за каждого добытого волка. При этом необходимо будет затратить около 500 млн. или 100 млн. рублей в год, что составляет лишь 5% от суммы ущерба, наносимого волками ежегодно, или 1% в год. При сокращении численности волков в 2 раза положительный экономический эффект только от прироста численности копытных будет составлять минимум 4 млрд. руб. в год»¹⁸⁵. Соглашаясь с мнением указанных авторов, следует отметить что стоимость тонны бензина в настоящее время существенно возросла. Поэтому размер премий за добытого волка надо устанавливать как минимум в пределах 35-40 тыс. руб.

Проведение конкурсов по добыче волков с различными мерами морального и материального поощрения сохранилось до сих пор только в системе Росохотрыболовсоюза (победители награждаются только дипломами I, II, III степени)¹⁸⁶ и в отдельных субъектах Российской Федерации. Так, например, в Республике Саха (Якутия) проводится конкурс на премии

¹⁸⁵ Берсенов А.Е., Кульпин А.А., Губарь Ю.П. Волк и численность охотничьих видов копытных. URL: http://www.mooir.ru/animals/sost_fau_conf_2010/volk_chisl_oh_vid_2010/.

¹⁸⁶ См., например, постановление Центрального правления Росохотрыболовсоюза от 21 мая 2013 г. № 74 «Об итогах конкурса по добыче волков в 2012 году среди общественных объединений охотников и рыболовов Росохотрыболовсоюза». URL: <http://www.rors.ru/ru/activity/new/index.php>.

Президента Республики Саха (Якутия) имени биолога-охотоведа А.И. Максимова в области регулирования численности волков. Премии Президента Республики Саха (Якутия) присуждаются ежегодно охотничьим хозяйствам, специализированным бригадам волчатников и охотникам-волчатникам Республики Саха (Якутия) за достижение наивысших результатов в регулировании численности волков на территории Республики Саха (Якутия) по итогам прошедшего года. Премия Президента Республики Саха (Якутия) состоит из денежного вознаграждения и свидетельства лауреата премии.

Учреждены следующие премии Президента Республики Саха (Якутия) среди охотников-волчатников:

- первая премия – в размере 300 000 (триста тысяч) рублей за наибольшую добычу наземным способом взрослых волков;
- вторая премия – в размере 200 000 (двести тысяч) рублей за второе место по количеству добытых наземным способом взрослых волков;
- третья премия – в размере 150 000 (сто пятьдесят тысяч) рублей за третье место по количеству добытых наземным способом взрослых волков.

Среди специализированных бригад волчатников, а также среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

- первая премия – в размере 300 000 (триста тысяч) рублей за наибольшую добычу всеми способами волков всех половозрастных групп;
- вторая премия – в размере 200 000 (двести тысяч) рублей за второе место по количеству добытых всеми способами волков всех половозрастных групп;
- третья премия – в размере 150 000 (сто пятьдесят тысяч) рублей за третье место по количеству добытых всеми способами волков всех половозрастных групп.

Установлено также, что сумма премии подлежит налогообложению согласно действующему законодательству. Выделение средств на финансирование расходов, связанных с учреждением премии Президента Республики Саха (Якутия), осуществляется за счет государственной программы «Воспроизводство и сохранение охотничьих ресурсов Республи-

ки Саха (Якутия) на 2012–2016 годы»¹⁸⁷. Вот это образец государственной политики в области регулирования численности волка в конкретном субъекте РФ.

Количество случаев бешенства среди животных в последние два года увеличилось почти в два раза, число неблагополучных населённых пунктов достигло 1240, что на 44,5% больше, чем в 1995 году. Ситуация усугубляется, говорится в приказе Минздрава России «О совершенствовании мероприятий по профилактике заболевания людей бешенством», в частности и неудовлетворительным проведением охотхозяйственных мероприятий по регулированию численности диких животных в природных условиях. Наиболее стойкие природные очаги бешенства сохраняются в Центральном, Центральном-Черноземном, Северо-Кавказском, Поволжском, Уральском, Дальневосточном районах страны. Число лиц, получивших повреждения от животных в 90-е годы, по сравнению с 80-ми годами увеличилось более чем в два раза. В 1996 году за медицинской помощью обратились 439 тыс. человек¹⁸⁸.

Нередко попадает информация о весьма неординарных ситуациях. «В Управление Роспотребнадзора по Республике Тыва поступило сообщение о выделении антигена вируса бешенства из патологического материала овец, павших в результате нападения волка. Установлено, что 26 января 2007 года в 5.00 в местечке Чинге-сай аксы с. Кызыл-Хая в кошару проник волк и напал на стадо овец. В результате погибли 92 головы мелкого рогатого скота. Помощник чабана Чамбал Х.К. также подвергся нападению волка и получил укусы в область правого предплечья. За медицинской помощью он не обра-

¹⁸⁷ См., например, Положение о республиканском конкурсе на премии Президента Республики Саха (Якутия) имени биолога-охотоведа А.И. Максимова в области регулирования численности волков, утверждённое Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 3 апреля 2013 г. № 1988 // Якутские ведомости. 2013. 13 апреля. № 25; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 г. № 961 (ред. от 22.01.2013) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Воспроизводство и сохранение охотничьих ресурсов на 2012–2016 годы» (вместе с «Государственной программой Республики Саха (Якутия) «Воспроизводство и сохранение охотничьих ресурсов на 2012–2016 годы») // Якутские ведомости. 2011. 21 декабря. № 88; Якутские ведомости. 2013. 26 января. № 5.

¹⁸⁸ Приказ Минздрава России от 7 октября 1997 г. № 297 «О совершенствовании мероприятий по профилактике заболевания людей бешенством» // Медицинская газета. 1997. 7 ноября.

тился, и только 25 февраля 2007 года был госпитализирован в инфекционную больницу г. Кызыла. Выявлено 27 контактных лиц, которым требуется проведение экстренной иммунизации антирабической вакциной в количестве 162 доз. В настоящее время этой вакцины в Министерстве здравоохранения Республики Тыва нет»¹⁸⁹.

В 2003–2004 годах в России зарегистрирован 7581 случай заболевания и гибели животных от бешенства, что на 17% больше, чем в 2001–2002 годах. За последние три года, несмотря на наличие высокоэффективной антирабической вакцины и антирабического иммуноглобулина, зарегистрировано 47 случаев заболевания людей гидрофобией (бешенство). В 2004 году заболели и умерли от этой инфекции 17 человек¹⁹⁰.

Не улучшилась эпидемиологическая ситуация и в последующие годы. «На территории 61 субъекта страны зарегистрированы стойкие природные очаги бешенства, связанные с заболеваниями диких плотоядных хищников, при этом в эпизоотический процесс активно вовлекаются домашние (собаки, кошки) и сельскохозяйственные животные, что в свою очередь увеличивает опасность распространения заболеваний среди людей»¹⁹¹.

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «Об усилении мероприятий, направленных на профилактику бешенства в Российской Федерации» (2012) рекомендует органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации «принять меры по формированию групп охот-

¹⁸⁹ Постановление Правительства Республики Тыва от 27 февраля 2007 г. № 291 «О случае нападения волка на помощника чабана Чамбала Х.К. и неотложных мерах по ликвидации предполагаемого эпизоотического очага бешенства на территории Монгун-Тайгинского кожууна Республики Тыва» // СПС «Кодекс».

¹⁹⁰ См., например, письмо Роспотребнадзора № 0100/3203-05-23, Россельхознадзора № П-ФС-ЕН-2/167 от 27 апреля 2005 г. «О неблагополучной эпидемиологической и эпизоотической ситуации по бешенству». URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_339/doc339a379x944.htm; постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18 апреля 2005 г. № 15 «Об усилении мероприятий по предупреждению распространения бешенства в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных и методических документов Госсанэпиднадзора. 2006. № 1.

¹⁹¹ Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 29 июня 2007 г. № 0100/6647-07-32 «О профилактике бешенства в Российской Федерации». URL: <http://zakon.law7.ru/base30/part0/d30ru0805.htm>.

ников для интенсивного промысла диких плотоядных животных (лисицы, енотовидной собаки и волка) с учётом конкретной эпизоотической и эпидемиологической обстановки», поскольку в России ежегодно более 250 тыс. человек подвергаются риску заражения вирусом бешенства и нуждаются в проведении им специфического лечения с использованием антирабической вакцины, за период с 2008-го по 2011 год зарегистрировано 57 летальных исходов заболеваний людей гидрофобией (бешенством). Крайне напряжённая ситуация сложилась на территории Московской области, в которой в 2011 году зарегистрировано 240 случаев бешенства животных, что в 1,5 раза больше, чем за предыдущий год (156). Эпизоотией было охвачено 36 муниципальных образований, в 2010 году – 30. Учтено 11374 лисиц, являющихся главными распространителями бешенства. Отмечается увеличение случаев появления бешеных лисиц на территории населённых пунктов 22 муниципальных районов Московской области¹⁹².

Согласно «Типовым правилам охоты в РСФСР» (1988) на территории РСФСР подлежала регулированию в течение круглого года численность волка, шакала, серой вороны, а также бродячих беспородных собак и кошек. Добыча этих животных без применения огнестрельного оружия, специальных препаратов, а также петель и капканов разрешалась всем гражданам в течение круглого года. При этом дозволялось разрушать жилища данных видов. Охотник имел право отстреливать указанных животных при любом законном нахождении в угодьях с целью охоты. Работники органов управления охотничьим хозяйством, государственного охотничьего надзора, охраны заказников и зелёных зон, работники охраны промысловых, спортивных и других охотничьих хозяйств имели право производить отстрел регулируемых животных в течение всего года, применять для их добычи автотранспортные средства, малокалиберное оружие, капканы, сетевые самодовы, магнитофоны, а также специальные препараты (снотворные, отравляющие вещества) (пункты 72–74).

¹⁹² Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 1 февраля 2012 г. № 13 «Об усилении мероприятий, направленных на профилактику бешенства в Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 23 марта. № 64.

Если раньше честь, хвала, всеобщее уважение и поощрение ожидали охотника, добывшего волка практически любыми способами и орудиями в любое время года, то теперь его чаще всего ждет наказание. Вот несколько примеров. Председатель Палласовского районного общества охотников и рыболовов Зайцев А.Ю. за составление списка лиц, участвующих в групповом добывании волка по одному разрешению на добычу охотничьих ресурсов и за организацию охоты на этого зверя, подвергнут штрафу в размере 10 тыс. рублей. Решением Центрального районного суда г. Волгограда от 28 сентября 2011 года его жалоба оставлена без удовлетворения. За добычу трёх волков на территории общедоступных охотничьих угодий без разрешения на добычу охотничьих ресурсов Липнягов А.М. был подвергнут штрафу. Ширинским районным судом Республики Хакасия жалоба на постановление по делу об административном правонарушении оставлена без удовлетворения (решение от 11 июля 2012 года по делу № 12-27/2012). Постановлением мирового судьи судебного участка № 2 по Гафурийскому району Республики Башкортостан от 28 марта 2012 года Абдульманов С.Я. за отстрел двух волков лишён права охоты сроком на шесть месяцев с изъятием добытых шкур волков и т.д. Для добычи волка теперь необходимо разрешение, которое у охотника при случайной встрече с этим зверем чаще всего отсутствует. Кроме того, запрещено применение зооцида фторацетата бария для добычи волков¹⁹³, правилами охоты (2010) резко сокращены сроки охоты на волка, под запрет попали капканы,

¹⁹³ По представлению Генеральной прокуратуры РФ от 24 мая 2005 г. № 7/4-3083к-2005-06-07 «Об устранении нарушений законодательства, регламентирующего вопросы охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты» (Журнал «Сафари». 2005. № 5. С. 26–27) «Инструкция по применению фторацетата бария для истребления волков», утверждённая Главным управлением охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР 28 мая 1960 г. (Б. м.: Серпуховская типография, б. г. – 12 с.) была признана утратившей силу (приказ Минсельхоза России от 29 июля 2005 г. № 136 «О признании утратившей силу Инструкции по применению фторацетата бария для истребления волков». URL: <http://zakon.law7.ru/base33/part2/d33ru2313.htm>).

петли и т.д. Что, разве нельзя в законодательстве прописать положение о том, что волка допускается добывать при любом законном нахождении охотников в охотугодьях¹⁹⁴ и (или) разрешить использование для его добычи ногозахватывающие капканы, петли (письменно известив об этом Совместный комитет по вопросам управления (ЖМС) «Соглашения о международных стандартах на гуманный отлов диких животных между Европейским сообществом, Канадой и Российской Федерацией о принятых нормах с объяснением причин и условий их введения¹⁹⁵)?

Приведённые факты свидетельствуют о том, что необходимость снижения численности волка в России не утратила своей актуальности. Однако адекватных мер на федеральном уровне не принимается. Неужели сложно подготовить правительственное постановление как принимавшиеся ранее в России, принять другие адекватные меры по борьбе с волками и другими животными, численность

¹⁹⁴ В Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» указано, что «учитывая высокую численность «опасных» и «вредных» хищников (волка, шакала, лисицы), существует необходимость предоставления возможности их добычи охотниками при осуществлении законной охоты (при наличии разрешения на добычу любого вида охотничьих ресурсов) на другие виды охотничьих ресурсов» // Проекты изменений закона об охоте и правил охоты. Материалы к совещанию в Минприроде России 30 мая 2013 г. Информационный бюллетень «Региональные проблемы государственного управления охраной и использованием животного мира. Выпуск 35 (28 мая 2013 г.). URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

В Проекте приказа МПП России «О внесении изменений в Правила охоты, утверждённые приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16 ноября 2010 г. № 512» указано, что Правила охоты планируется дополнить половинчатом, на наш взгляд, предписанием следующего содержания: «33.1. Любительская и спортивная охота на волка осуществляется в период весенней охоты в сроки, предусмотренные настоящими Правилами, при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного в установленном порядке» (т.е. не при любой законной охоте, а только в короткий период весенней охоты) и т.д. Более подробно о планируемых изменениях законодательства см.: Информационный бюллетень «Региональные проблемы государственного управления охраной и использованием животного мира. Выпуск 35 (28 мая 2013 г.). URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

¹⁹⁵ Более подробно об этом см.: Краев Н.В., Миньков С.И. Законодательство о гуманном отношении к животным // СПС КонсультантПлюс. 2011.

которых необходимо регулировать¹⁹⁶?

В предисловии к первому изданию книги известного учёного-охотоведа М.П. Павлова «Волк» (1982) В.В. Дёжкин писал: «Приводимые в книге факты... об ущербе, наносимом серыми хищниками сельскому хозяйству, а особенно ледянящие душу описания их нападения на людей... направлены на то, чтобы подчеркнуть неуместность благодушного отношения общества к волку и необходимость постоянного регулирования его численности». Жуткие подробности волчьего людоедства описаны М.П. Павловым в монографии «Волк» аж на целых 34 страницах.

Материалы, собранные особой комиссией по переработке «Закона об охоте» (1892), показывали, что в 88 губерниях и областях Российской Империи в 1896 году хищными зверями было умерщвлено 1193 человека, а в 1897 г. – 1351 человек¹⁹⁷. Анализ случаев нападения волков на людей приведён в обзоре писем о волках, подготовленном биологом-охотоведом, научным редактором журнала «Охота и охотничье хозяйство» В. В. Бибиковой¹⁹⁸, а также в статье доктора биологических наук, профессора С.А. Корытина «О людоедстве волков»¹⁹⁹. Причём С.А. Корытин убедительно развенчал миф о том, что на людей нападают только волки, больные бешенством. Приводятся примеры, когда и здоровые (т.е. не больные бешенством) волки также нападают на человека.

Хотя некоторые авторы и сообщают, что «задокументированных случаев нападения волка на человека в последние 20 лет в России не было»²⁰⁰, такие утверждения противоре-

¹⁹⁶ Краев Н.В., Краева В.Н. Есть слова, есть дела. (О статье директора Охотдепартамента МПР России А.Е. Берсенева «Кто виноват и что делать») // «Охота» – национальный охотничий журнал. 2013. № 7. С. 4–9. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

¹⁹⁷ Труды по выработке законопроекта об охоте в связи с участием Императорского Общества правильной охоты. С приложением резолюций 2-го съезда охотников. История 2-го съезда. М.: Изд. Императорского Общества правильной охоты, 1911. С. 151.

¹⁹⁸ Письма о волках // Охота и охотничье хозяйство. 1979. № 10. С. 28–29. URL: <http://hunts.in.ua/page234.html>.

¹⁹⁹ Корытин С.А. О людоедстве волков // Охота и охотничье хозяйство. 1990. № 6. С. 6–7; № 7. С. 12–14. URL: <http://www.kaliningrad-fishing.ru/hunter/o-hoz/hpres-0495.html>.

чат многочисленным публикациям в СМИ, описывающим подобные случаи, в том числе трагические. Гибель людей продолжается и в настоящее время. Вот несколько примеров.

Труп пожилой женщины со следами укусов был найден милицейским патрулём вблизи одной из деревень в Брянской области. На помощь милиции пришли около 60 вооружённых мужчин. Как определили охотники по оставленным на пашне свежим следам, зверь был довольно крупным. Удалось установить примерное направление, в котором двигался волк-убийца. Охотники после нескольких часов погони смогли выследить животное и добыть его. Как выяснилось, на счету волка оказалось ещё девять укушенных. До трагического случая в милицию поступало ещё несколько сообщений о нападении волка на людей. Жительницы Климовского района слышали подозрительную возню в загоне, где находилась корова, – рассказали Life News в пресс-службе УВД по Брянской области. – Когда женщины вышли на улицу, из сарая убежал волк и бросился на них. К счастью, они отделались укусами. Женщин доставили в больницу²⁰¹.

Калмыцкие власти бьют тревогу. В степях республики участились нападения волков на людей и скот. Поголовье хищников здесь в пять раз превышает допустимый уровень. В таких условиях крестьяне и фермеры пошли на отчаянный шаг. Они самостоятельно нанимают профессиональных охотников, расплачиваясь с ними по бартеру овцами²⁰².

В Ингушетии праздновали третий заключительный день окончания месяца Рамадан. По традиции дети обходили практически каждый дом, где их угощали сладостями. Вечером в селении Али-Юрт Назрановского района группа детей обходила очередную улицу на окраине села. В этот момент на них со всех сторон напали волки. Прежде чем к ним успели на помощь взрослые, голодные животные искусаи трёх мальчиков и одну девочку, которые впоследствии скончались. Ра-

²⁰⁰ Петухов Сергей. В России идёт война человека против волка. URL: <http://ihunter.msk.ru/news/5906.html>.

²⁰¹ Волк-людоед уничтожен охотниками под Брянском. URL: <http://lifenews.ru/news/38422>.

²⁰² Петелин Герман. Волчья напасть. На борьбу с расплодившимися хищниками выходят профессиональные волкобои. URL: <http://www.newizv.ru/news/2003-12-17/3503/>.

нены также и несколько взрослых, которые пытались разогнать обезумевших от человеческой крови волков. Состояние одной женщины и мужчины врачи оценивают как тяжёлое. Только выстрелами из ружей и автоматов удалось прогнать волков обратно в лес²⁰³.

В фермерское хозяйство, расположенное в селе Сикияз Дуванского района Башкирии, проник волк и напал на четырёх работников предприятия. Они попытались сразиться с хищником подручными средствами, однако получили множественные укусы. От потери крови один из работников скончался на месте. Остальные трое доставлены в Дуванскую центральную районную больницу, один из них находится в крайне тяжёлом состоянии²⁰⁴.

Жительница посёлка Верхний Бузан Астраханской области Горьжияр Тазова в результате атаки серого хищника оказалась в больнице. Женщина вышла вечером во двор снять постиранное бельё. Нападение произошло, когда она уже возвращалась в дом. Животное атаковало свою жертву без единого звука – явный стиль серого хищника. Шок скоро пройдёт, а вот раны на лице будут вечным напоминанием о злополучном февральском вечере. Кое-кто в селе теперь с опаской выходит вечером во двор²⁰⁵.

И вот совсем недавнее сообщение пресс-службы УМВД России по Тюменской области (25 июля 2013 года). «В дежурную часть села Викулово Ишимского района Тюменской области поступило сообщение от фельдшера поселковой больницы о поступлении в лечебное учреждение 30-летней жительницы села Озёрное с ранами лица, шеи, левой руки, нанесёнными волком. Женщину вертолётom доставили в Тюмень. Через несколько часов в дежурную часть полиции стали поступать звонки от местных жителей из сёл Озёрное и Агимово о нападении волка на домашних животных. Сотрудники полиции для проверки данной информации выехали на

²⁰³ Исаев Руслан. В Ингушетии в результате нападения стаи оголодавших волков погибли в четверг три ребёнка. URL: <http://www.watchdog.cz/?show=000000-000002-000001-000107&lang=2>.

²⁰⁴ В Башкирии от нападения бешеного волка погиб один и пострадали три человека. URL: <http://www.vetirk.ru/news/213.html>.

²⁰⁵ В Астраханской области зарегистрирован первый в этом году случай нападения волка на человека. URL: <http://www.30ru.ru/doc/286.html>.

место. При опросе местных жителей были установлены ещё двое пострадавших. В ходе поисковых мероприятий сотрудники полиции обнаружили волка на окраине деревни и для обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан, были вынуждены применить табельное оружие. В результате тремя выстрелами волк был убит»²⁰⁶.

Схожая ситуация и в странах ближнего зарубежья. В декабре прошлого года в селе Кондык Теректинского района Западно-Казахстанской области от укусов волков пострадали 15 жителей. В департаменте также напомнили, что с начала текущего года зарегистрировано два факта укусов людей волками в посёлке Енбек Теректинского района ЗКО. В селе Сартогай Махамбетского района Атырауской области от укусов волков пострадали 11 жителей, трое из которых дети²⁰⁷.

В Грузии в последнее время количество нападений на людей и животных резко возросло. В конце января 2009 годастая голодных волков устроила охоту в деревне. От укусов пострадали несколько человек, в том числе ребёнок. В феврале волк загрыз женщину в Сагареджейском районе Грузии. Сейчас население требует разрешения на охоту на волков и раздачи боеприпасов охотникам²⁰⁸.

По данным полиции Армении, зафиксировано 7 случаев нападения волков на людей. Все случаи нападения были зарегистрированы в Сюникской области республики в районе г. Сисиан. Первый случай нападения волка на человека был зарегистрирован 9 января 2007 года в районе 8 часов вечера по местному времени. Пострадавшие – жители села Брнакот 19-летняя Мари Ованнисян и 21-летний Тигран Бахарян были госпитализированы. В тот же день в Сисианское отделение полиции поступило сообщение о нападении волка на жителей села Брнакот Артура Маргиросяна (1974 г. р.) и Армиду Григорян (1952 г. р.), а в районе полуночи аналогичное сооб-

²⁰⁶ В Тюменской области полицейские обезвредили волка, покусавшего трёх сельских жителей. URL: <http://mvd.ru/news/item/1119665/>.

²⁰⁷ На территории Казахстана участились случаи нападения волков на людей. URL: <http://www.gazeta.kz/art.asp?aid=103339>.

²⁰⁸ Волки нападают на людей. В Грузии участились нападения волков на людей и животных. URL: <http://www.oir.su/node/892>.

щение поступило из госпиталя села Агиту. С волчьими укусами в госпиталь были доставлены жители села Уйц Вачик и Лева Тадевосяны (соответственно 1982 и 1951 г. р.). В Сисианском отделении полиции для поимки волков незамедлительно была организована оперативная группа, в состав которой вошли также охотники сел Уйц и Брнакот. Однако 10 января нападение волка на человека было зарегистрировано непосредственно в городе Сисиан, где жертвой стал 25-летний житель Мгер Погосян²⁰⁹.

Анализируя происходящие изменения в государственном управлении и государственной политике в сфере охоты, охраны и использования животного мира, следует привести яркое высказывание патриарха охотоведения, главного редактора журнала «Охота и охотничье хозяйство» О.К. Гусева о том, что административная реформа, как и «потеря» (невозможность на Россельхознадзор) таких функций, как борьба с волками и другими видами, «это результат революционно-шокового, дилетантски некомпетентного перескока из одной общественно-экономической формации в другую. Субъективные причины состоят главным образом в непрофессионализме государственных чиновников. Я не вижу во всём происходящем злого умысла. Это, как говорил кто-то из умных мужей, хуже, чем преступление, это ошибка...»²¹⁰.

В последнее десятилетие на федеральном уровне не принималось актов, направленных на стимулирование борьбы с волками и другими животными, численность которых подлежит регулированию. В ряде субъектов приняты решения об установлении размеров премирования за добытых волков (от 1 до 3–4 тыс. руб.). В большинстве субъектов они низки и слабо стимулируют борьбу с волками. Поэтому участники межрегионального научно-практического семинара «Актуальные проблемы управления охотничьим хозяйством Сибири и Дальнего Востока» (2007) сочли возможным обратиться в

²⁰⁹ В Армении зафиксировано 7 случаев нападения волков на людей. URL: <http://www.armenia-online.ru/armnews/6004.html>.

²¹⁰ Человек эпохи возрождения (интервью с О.К. Гусевым) // Сафари. 2005. № 6. С. 58–63.

администрации субъектов Сибири и Дальнего Востока с предложением увеличить вознаграждение за шкуры добытых волков: волчица – 10 тыс. руб., волк – 8 тыс. руб., волк-сеголеток – 6 тыс. руб., и предусмотреть выделение средств на приобретение техники и ГСМ для борьбы с волком²¹¹.

Охотоведческой наукой сформулировано положение, согласно которому хозяйственный вред и польза одного и того же животного не постоянны, а изменяются в зависимости от места и времени. С учётом современной ситуации в большинстве субъектов России требуется повышение интенсивности использования популяций волка. Надо стремиться достичь такого волчьего поголовья, при котором ущерб от него был бы сведён к минимуму.

Актуальность такого подхода осознаётся и на самом высоком уровне. Так, в письме помощника Президента Российской Федерации – начальника Контрольного управления Президента Российской Федерации К.А. Чуйченко (март 2012) сообщалось, что «недостаточный отбор лисицы, волка и шакала негативно сказывается на эпизоотической обстановке в большинстве регионов России (основные носители возбудителя бешенства). Более того, размер ущерба животному миру только от хищничества волков достигает порядка 20 млрд. рублей в год».

Международная научно-практическая конференция «Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов», посвященная 110-летию со дня рождения профессора В.Н. Скалона, состоявшаяся 23–25 мая 2013 года в Иркутской государственной сельскохозяйственной академии, участниками которой являлись 160 человек, обратилась к Правительству Российской Федерации и всех субъектов России с предложением о необходимости улучшения регуляторной работы в отношении волков²¹².

²¹¹ Рекомендации Межрегионального научно-практического семинара «Актуальные проблемы управления охотничьим хозяйством Сибири и Дальнего Востока», 12–13 декабря 2007 г., г. Иркутск.

²¹² Резолюция международной научно-практической конференции «Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов», посвященной 110-летию со дня рождения профессора В.Н. Скалона, 23–25 мая 2013 года. Иркутск, 2013. С. 2.

Понятно, что, несмотря на необходимость усиления охоты на волка, во многом связанную с его предшествующим нерациональным использованием, не может быть и речи о полной депопуляции (уничтожении) этого вида, поскольку он является не только неотъемлемым элементом природных экосистем, но и ценным в хозяйственном отношении видом, охота на который пользуется устойчивым спросом, одним из элементов нашей многонациональной культуры.

Традиционно серая ворона, бродячие собаки и кошки также относились к вредным животным, а затем – к видам, численность которых подлежит регулированию. Порядок их добывания был регламентирован правилами охоты. Как «Типовые правила охоты», так и «Правила охоты субъектов РФ» позволяли охотникам отстрел (при легальном нахождении в угодьях с огнестрельным оружием), отлов, разорение их гнезд в течение круглого года. Охотничьи организации и охотники активно осуществляли регулирование численности серой вороны и других видов, причиняющих большой вред как охотничьим, так и другим видам птиц уничтожением кладок, птенцов и т.д. К примеру, размер вреда, причиняемого серой вороной, могут иллюстрировать следующие данные. В. Гусев указывает, что даже колониальные птицы, дружно защищающие свои гнезда, не гарантированы от нападения серой вороны, а из обнаруженных и взятых под наблюдение гнезд речных уток и куликов до пятидесяти процентов оказывались разорёнными²¹³; подсчитано, что более 20% яиц белой куропатки пропадает в вороньих желудках²¹⁴; на стадии яйцекладки и инкубации от ворон гибнет около 40% потенциального приплода водоплавающей дичи, а гибель утят составляет 15–20% от первоначального размера выводка²¹⁵; серая во-

²¹³ Гусев В. Уничтожайте ворон! // Охота и охотничье хозяйство. 1958. № 6. С.19–20.

²¹⁴ Алексеев В. Крылатый волк // Охотничий вестник. Ежемесячник Госохотнадзора регионов России. 2002. № 2. С. 6.

²¹⁵ Макаров В.А. Биологические предпосылки мероприятий по регулированию численности серой вороны в Волжско-Камском междуречьи. Автореф. дисс. канд. биол. наук. – Киров, 1997. С. 11.

рона способна уничтожить до 60% кладок утиных в типичных угодьях округа²¹⁶ и т.д.

Приказом Главохоты РСФСР «О порядке отстрела ворон, бродячих собак и кошек в государственных охотничьих и охотничье-промысловых хозяйствах, госзаказниках и охотничье-производственных участках» была введена бесплатная выдача охотникам двух патронов за добычу каждого экземпляра этих животных²¹⁷.

В настоящее время федеральным законом об охоте серая ворона, бродячие собаки и кошки не отнесены к числу объектов охоты. В своё время для решения возникшей проблемы мы рекомендовали серую ворону, бродячих собак и кошек включить в перечень объектов охоты²¹⁸. К настоящему времени законами субъектов РФ серая ворона во многих местностях отнесена к объектам охоты, а бродячие собаки и кошки лишь в отдельных субъектах РФ. Например, в Самарской области к охотничьим ресурсам (кроме видов, подвидов и популяций, занесённых в Красную книгу Российской Федерации и Красную книгу Самарской области) дополнительно к федеральному перечню отнесены млекопитающие – одичавшие собаки и кошки; птицы – серая ворона, сорока, грач, дрозды, серая цапля, чайки, бакланы, выпи, поганки²¹⁹; на территории Еврейской автономной области млекопитающие

²¹⁶ Постановление Администрации Коми-Пермяцкого автономного округа от 10 января 2001 г. № 7 «Об окружной целевой программе по воспроизводству и охране охотничьих ресурсов на 2001–2005 годы».

²¹⁷ Приказ Главохоты РСФСР от 18 августа 1983 г. № 309 «О порядке отстрела ворон, бродячих собак и кошек в государственных охотничьих и охотничье-промысловых хозяйствах, госзаказниках и охотничье-производственных участках» // Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / ВНИИОЗ. – Киров, 2006. 2-е изд. доп. и перераб. С. 459.

²¹⁸ Краев Н.В. Правовое регулирование охраны и использования зверей и птиц, не отнесённых к объектам охоты и рыболовства // Научные труды. Российская академия юридических наук. – М.: Издательская группа «Юрист», 2003. Вып. 3. Том. 2. С. 217–226; Краев Н.В., Краева В.Н. Обзор региональных законов в сфере охоты // Колбасовские чтения «Современные проблемы экологического права и природоохранного законодательства. Сборник статей II Международной научно-практической конференции. Чебоксары, 2010. С. 30–38.

²¹⁹ Закон Самарской области от 1 апреля 2010 г. № 31-ГД (ред. от 14.05.2013) «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов в Самарской области» // Волжская коммуна. 2010. 3 апреля. № 114(27061); Волжская коммуна. 2013. 15 мая. № 168(28584).

– бродячие собаки и кошки; птицы – вороны и сороки²²⁰; на территории Республики Марий Эл – одичавшие собаки и кошки (отдельные особи животных, полностью неподконтрольные человеку, живущие в условиях естественной свободы, а также использующие охотничьи угодья как естественную среду обитания в течение всего жизненного цикла и не отличающиеся по своему поведению от диких); птицы – грач, дрозды, серая ворона, серая цапля, сорока, чайки²²¹ и т.д.

Материалы Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» показывают, что добыча бурого медведя на территории России в 2008–2009 годах составляла чуть более 35% от общего лимита добычи²²² (т.е. от количества выданных лицензий). «Ресурсы бурого медведя в России стабильны и остаются на высоком уровне. По итогам учётов запас этого вида оценивается в 181,9 тыс. особей. Ресурсы вида из-за сложности добывания недоиспользуются. Освоение лимита добычи бурого медведя на территории России в целом не превышает 35%. Объём добычи в сезон охоты 2009–2010 гг. составил 2,5% от численности»²²³.

«Ресурсы бурого медведя в России стабильны и остаются на высоком уровне. В 2012 г. численность этого вида оценивается на уровне 181 тыс. особей. Ресурсы вида из-за сложности добывания недоиспользуются. Освоение лимита добычи бурого медведя на территории России в целом не превы-

²²⁰ Закон Еврейской автономной области от 20 июля 2011 г. № 992-ОЗ «О внесении изменения в закон ЕАО «О некоторых вопросах ведения охотничьего хозяйства и сохранения охотничьих ресурсов на территории Еврейской автономной области» // Биробиджанская звезда. 2011. 27 июля. № 53.

²²¹ Закон Республики Марий Эл от 2 августа 2011 г. № 49-З «О регулировании отдельных отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Марий Эл» // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2011. 5 августа. № 30.

²²² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году». М., 2010. С. 98. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=98694>.

²²³ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году» С. 126–127; URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=128153>.

шает 35%. Лимит добычи в сезон охоты 2011–2012 гг. составил 13274 особи»²²⁴.

Это означает тот факт, что, например, с биологической точки зрения без ущерба для воспроизводства популяции бурого медведя можно было добыть около 10 тыс. зверей. Добыто около 3,5 тыс. зверей. Предполагается, что фактически их было добыто существенно больше. Тем не менее можно было бы выдать около 30 тыс. разрешений на добычу этого зверя, тем самым легализовав значительную часть незаконной добычи. При этом государственный бюджет дополнительно пополнился бы на сумму сбора за разрешения на добычу бурого медведя в размере до 60 млн. руб., на сумму госпошлины, взимаемой за выдачу разрешения – около 5 млн. руб, не считая недополученной продукции и услуг, источником которых является популяции этого вида.

Но может быть использована и другая стратегия, – пишет эксперт Международного союза охраны природы, биолог-охотовед Ю.М. Дунишенко. Плотность населения дичи в США в десять раз больше, чем в наших угодьях, несмотря на то, что, например, только в штате Монтана ежегодно не боятся реализовывать от 150 до 160 тыс. разрешений на добычу копытных. И продают там не дичь, а возможности её добыть, поэтому коэффициент успешности охоты по нашим меркам смехотворный – 12–16% (это при плотности-то, когда кажется: закрой глаза, пальни в «ту сторону», и пуля всё равно когонибудь найдёт). Нужна лицензия – нет проблем! Но ты должен, допустим, за две недели добыть самку в возрасте не старше 2 лет и только в указанном квартале. И, что удивительно, недовольных нет, а доход от охоты в этом штате исчисляется сотнями миллионов, а по стране – многими десятками миллиардов «баксов»!²²⁵

«Число нарушений с каждым годом, к сожалению, растёт, – говорил заместитель директора Департамента государствен-

²²⁴ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». Проект версия от 20.07.2013. С. 24. URL: <http://www.mnr.gov.ru/online/detail.php?ID=131170>.

²²⁵ Дунишенко Ю. Глухарь поёт не за сухарь? // «Охота» – национальный охотничий журнал. 2012. № 6. С. 4–6. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

ной политики и регулирования в сфере охотничьего хозяйства и объектов животного мира Минприроды России А.А. Сицко. – Усиление ответственности – логичный шаг. Помимо штрафов будут вводиться иные виды наказаний, в том числе и лишение прав на охоту, в особенности на парнокопытных, медведей. Эти виды наиболее ценны и уязвимы»²²⁶. И это бурый медведь-то «уязвим»?! Скоро опять придётся отнести его к вредящим животным и выплачивать премии. Приведённые примеры – это тоже элементы государственной политики в сфере охоты и ведения охотничьего хозяйства разных стран.

Несмотря на участвовавшие случаи захода медведей в населённые пункты, нападения на людей и скот, новыми правилами охоты²²⁷ сроки охоты на медведя были существенно сокращены (по 30 ноября; ранее было по 28 (29) февраля)²²⁸. Не взирая на недоиспользование ресурсов многих видов, коэффициент успешности охот вновь был введён в 2008 году, но для расчётов количества выдаваемых лицензий лишь по

²²⁶ Министр природных ресурсов и экологии РФ Сергей Донской: «Изменения в закон «Об охоте» – первый шаг к ужесточению ответственности за браконьерство». URL: <http://www.kp.ru/online/news/1492440/>.

²²⁷ Приказ Минприроды России от 16 ноября 2010 г. № 512 (ред. от 08.11.2012) «Об утверждении Правил охоты» // Российская газета. 2011. 24 февраля. № 39; 2013. 8 февраля. № 27.

²²⁸ Проектом приказа МПР России «О внесении изменений в Правила охоты, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16 ноября 2010 г. № 512» планируется в Правила охоты внести изменения следующего содержания: «24.1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Республики Карелия, Республики Коми, Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия), Забайкальского края, Камчатского края, Красноярского края, Хабаровского края, Архангельской области, Иркутской области, Магаданской области, Сахалинской области, при определении параметров осуществления охоты в соответствующих охотничьих угодьях, вправе провести разделение территории субъекта Российской Федерации на зоны (южные и северные, с указанием муниципальных районов каждой зоны) и определить сроки охоты на бурого медведя в каждой зоне в течение 45 дней.

24.2. Охота на бурого медведя в весенний период на территории субъектов Российской Федерации, не указанных в пункте 24.1 настоящих Правил, осуществляется в течение 60 календарных дней». Более подробно об этом см.: Информационный бюллетень «Региональные проблемы государственного управления охраной и использованием животного мира. Выпуск 35 (28 мая 2013 г.). URL: <http://www.journalhunt.ru/>; <http://forum.guns.ru/forummessage/264/1159207-9.html>.

одному виду – бурому медведю²²⁹, а через два года вновь отменён²³⁰ и в настоящее время не используется для планирования числа выдаваемых разрешений ни по одному виду лимитируемых животных (копытные, медведи, некоторые пушные звери).

В то же время о коэффициенте успешности охот (поименовали его «рост показателя отношения фактической добычи охотничьих ресурсов к установленным лимитам добычи») вспомнили в подпрограмме «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов» и сделали его «основным индикатором состояния дел с сохранением и воспроизводством охотничьих ресурсов и среды их обитания». И это не первый случай введения федеральными органами в сферу охотничьего хозяйства издевательски-извращённых критериев оценки. В качестве примера приведём цитаты из решения высшей судебной инстанции: «Годовая продуктивность охотничьих угодий субъектов Российской Федерации, на основании которой рассчитана плата за право заключения охотхозяйственного соглашения без проведения аукционов, – указывается в решении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, – «определена по формуле: $P = (Li \cdot Ci \cdot k) / S$, где P – годовая продуктивность одного га, округлённая до целого числа, но не менее 1 (руб.); Li – лимит добычи охотничьего ресурса в регионе, утверждённый органами государственной власти субъектов Российской Федерации и согласованный Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на сезон охоты 2009–2010 (особи); Ci – ставка сбора за одну особь охотничьего животного соответствующего вида согласно ст. 333.3 НК РФ (руб.); k – коэффициент соответствия

²²⁹ Приказ Минсельхоза РФ от 30 сентября 2008 г. № 450 «О внесении изменений в приказ Минсельхоза России от 04.01.2001 № 3» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. 10 ноября. № 45.

²³⁰ Приказ Минсельхоза РФ от 3 июня 2010 г. № 184 «О признании утратившими силу приказов Минсельхоза России от 04.01.2001 № 3, от 19.06.2006 № 180, от 18.12.2007 № 618, от 30.09.2008 № 450» // Российская газета. 2010. 25 июня. № 138; приказ Минприроды РФ от 29 июня 2010 г. № 228 (ред. от 06.09.2012) «Об утверждении порядка принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов, внесения в него изменений и требований к его содержанию» // Российская газета. 2010. 23 августа. № 187; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. 28 февраля. № 9; Российская газета. 2012. 28 ноября. № 274.

между рыночной стоимостью охотничьего ресурса и ставкой сбора, $k = 27$; S – площадь охотничьих угодий субъекта Российской Федерации (га)»²³¹. Но ведь под продуктивностью единицы площади охотничьих угодий в охотоведении традиционно понимался и понимается ежегодный объём продукции (в натуральном или денежном выражении), получаемый от использования охотничьих ресурсов, обитающих на той или иной территории, а не упражнения в изобретении аномальных формул и расчётов. Таковы некоторые иллюстрации беспорядочно-загадочных зигзагов в государственной политике и бесхозяйственном использовании ресурсов охотничьих животных в современный период.

Целевые показатели эффективности работы федеральных государственных учреждений, государственных опытных охотничьих хозяйств, подведомственных Минсельхозу России, включали учёт численности охотничьих животных; заготовку кормов, включая посев кормовых полей; выкладку кормов, включая выкладку минеральной подкормки; проведение профилактических и дезинфекционных мероприятий, включая проведение мероприятий по снижению численности животных, являющихся переносчиками бешенства; проведение опытных работ в соответствии с утверждёнными планами; проведение рейдов по предотвращению нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны и использования животного мира, в том числе с сотрудниками специально уполномоченных органов субъекта Российской Федерации или правоохранительных органов (дневные/ночные); искусственное расселение объектов животного мира, отнесённых к объек-

²³¹ Решение Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № ВАС-5244/12 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 28 постановления Правительства РФ от 30.06.2010 № 490 «О ставках платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений». URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/5a25d9f9-0a28-4753-b80a-6e3e09ca1326/VAS-5244-2012_20121018_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

там охоты²³². Схожие параметры были утверждены для этих охотничьих хозяйств и после передачи их в ведение Минприроды²³³.

Казалось бы, для охотничьего хозяйства важнейшим показателем его деятельности должны быть количество обслуженных охотников, добытых трофеев (продукции), финансовый результат. Однако все показатели оценки его деятельности в конечном счёте направлены на увеличение численности животных, но отнюдь не на использование ресурсов, удовлетворение запросов охотников, на что в своё время обращал внимание, например, руководитель Департамента охотничьего хозяйства Минсельхоза России В.К. Мельников: «Нам необходимо изменить само отношение к отрасли и охотпользователям. Ведение охотничьего хозяйства – это производство со всеми свойственными технологическими процессами и в принципе не отличающееся от животноводства. Охота (организация охоты) для охотпользователя – это не развлечение, а организация сбора урожая – технологический процесс, имеющий свои особенности»²³⁴. «Мы должны руководствоваться интересами людей, которые вкладывают свой труд и

²³² Приказ Минсельхоза России от 8 декабря 2008 г. № 528 «Об утверждении перечня показателей эффективности работы руководителей федеральных бюджетных учреждений, подведомственных Минсельхозу России»; приказ Минсельхоза России от 10 июня 2009 г. № 219 «Об утверждении перечня целевых показателей эффективности работы федеральных бюджетных учреждений, подведомственных Минсельхозу России» // Российская газета. 2009. 21 августа. № 156.

²³³ Приказ Минприроды России от 17 января 2011 г. № 6 «О ведомственном перечне государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации федеральными бюджетными учреждениями в качестве основных видов деятельности»; приказ Минприроды России от 30 декабря 2011 г. № 979 «О внесении изменений в приказ Минприроды России от 17 января 2011 г. № 6 «О ведомственном перечне государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации федеральными бюджетными учреждениями в качестве основных видов деятельности».

²³⁴ Выступление директора Департамента охотничьего хозяйства Минсельхоза России В.В. Мельникова на совещании по вопросам государственного управления и нормативно-правового регулирования в сфере охоты и охотничьего хозяйства. URL: <http://www.mcx.ru/news/news/show/1221.285.htm>.

средства в ведение охотничьего хозяйства. Все наше разведение, управление, охрана осуществляются не ради охраны или управления, а в конечном итоге для использования ресурсов охотничьих животных при сохранении определённого экологического равновесия»²³⁵.

Концепция развития и научного обеспечения охотничьего хозяйства России, разработанная учёными ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова, которая рассматривалась даже в Правительстве Российской Федерации, важнейшими целями государственной политики в области охотничьего хозяйства провозглашала:

- обеспечение конституционных прав граждан России в сфере охоты – права на труд, отдых, благоприятную окружающую среду, развитие способностей и удовлетворение потребностей, а также экономических свобод хозяйствующих субъектов отрасли;
- уточнение, законодательное закрепление и эффективная защита социально-экономических интересов государства в области использования охотничьих ресурсов;
- создание адекватной и экономичной информационной базы для принятия управленческих решений;
- стабилизация экономики отрасли²³⁶.

Выступая на парламентских слушаниях в Государственной Думе РФ, Г.К. Ковалёв (зам. руководителя Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору) отмечал тенденцию усиления контрольно-надзорной деятельности. В 2006 году выявлено 62,4 тыс. нарушений законодательства в сфере охоты, это на 59% больше, чем в 2003 году. Значительно выросли другие классические показатели, которые характеризуют деятельность Россельхознадзора по охот-

²³⁵ Мельников В.К., Мельников В.В. Современные проблемы организации охотничьего хозяйства России, охотничьего туризма и анализ правового обеспечения его в зарубежных странах и России. Минсельхоз России. – М., 2008. С. 85.

²³⁶ Черкаев А.В., Сафонов В.Г., Андреев М.Н. и др. Концепция развития и научного обеспечения охотничьего хозяйства России // Труды ВНИИОЗ № 1 (51) 2000. Охотоведение. Экономика, организация, право. Киров, 2000. С. 7–16. URL: http://www.sevin.ru/bioresrus/classification/hunting_animals/conception.html.

ничьему надзору. Активное сдерживание браконьерства, – как указал он, – сказалось на динамике численности основных видов охотничьих животных. Прирост численности в 2006 году по сравнению с 2003 годом составил: лося – 13%, кабан – 42%, бурого медведя – 19%, дикого северного оленя – 8%²³⁷. Иными словами, по мнению Г.К. Ковалева, задача госорганов – увеличение численности охотничьих животных. При этом задача рационального использования их поголовья не ставилась и не оценивалась. Такое положение сохранилось до сих пор. В начале 2013 года заместитель министра МПР России В. Лебедев отметил положительную динамику в сфере охотпользования, происходящую с 2008-го по 2012 год: «Ежегодно мы наблюдаем увеличение численности охотничьих ресурсов на 3–5%. Растёт общее число зафиксированных нарушений охотничьего законодательства, так, за отчётный период отмечено увеличение на 77%»²³⁸.

А.А. Тихонов обоснованно считал, что каких-либо активных действий по разработке государственной политики со стороны Министерства сельского хозяйства РФ не наблюдалось. По крайней мере, в выступлениях высших руководителей министерства в средствах массовой информации вопросы государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства ни разу не нашли отражения. Даже на открытии XXIX Международного конгресса биологов-охотоведов министр сельского хозяйства Е.Б. Скрынник ограничилась общими фразами. Совершенно другое отношение к охоте иллюстрируют Соединенные Штаты Америки, – отмечал далее А.А. Тихонов. Президент этой страны в 2007 году издал специальный указ о поддержке охотничьего наследия и сохра-

²³⁷ Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию на тему «Правовое обеспечение государственного контроля и надзора в области использования объектов животного мира» 26 апреля 2007 г. URL: http://www.duma.gov.ru/cnature/parl_conf/parlam/goskontrol_jivotnykh/recomend.htm.

²³⁸ Заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ Владимир Лебедев провел совещание с представителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Пресс-служба Минприроды России. 16 января 2013 г. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=130047>.

нении диких животных²³⁹. Цель этого указа – обязать федеральные ведомства, которые осуществляют программы и действия, оказывающие значительное влияние на управление общественными землями, рекреацию вне населённых пунктов и менеджмент диких животных, включая Министерство внутренних дел и Министерство сельского хозяйства, оказывать содействие расширению и росту охотничьих возможностей, менеджменту охотничьих видов животных и среды их обитания. По данному указу федеральные ведомства должны в соответствии с их компетенцией оценивать влияние действий ведомства на изменения количества и активности охотников и в случае выявления тенденции к сокращению принимать меры к расширению и росту охотничьих возможностей; принимать во внимание экономические и рекреационные ценности охоты; управлять на общественных землях дикими животными способами, расширяющими и увеличивающими охотничьи возможности, в том числе включением охоты в планы менеджмента диких животных и т.д.²⁴⁰

В государственных докладах «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» последних лет начиная с 2004 года приводятся данные только по численности охотничьих животных, её изменениях по сравнению с предыдущим годом и практически отсутствуют материалы о результатах использования ресурсов. Это также свидетельствует о перекосах в системе критериев оценки деятельнос-

²³⁹ Речь идёт об Указе Президента США от 16 августа 2007 г. № 13443 «О поддержке охотничьего наследия и сохранения диких животных». Указ предусматривал созыв специальной Президентской конференции по политике в области дикой природы (США, а также подготовку комплексного Плана рекреационной охоты и сохранения диких животных. Указанный план был оперативно подготовлен, а затем широко распространён в качестве официального документа. Текст данного Указа Президента США на русском языке опубликован в № 8 журнала «Охота» (национальный охотничий журнал) за 2009 год. Изложение содержания указа и плана содержится в статье: Матвейчук С. Американский план поддержки охоты // «Охота» – национальный охотничий журнал. 2010. С. 6–9. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

²⁴⁰ Тихонов А. Куда кривая выведет // Российская Охотничья Газета. 2009. 28 октября. № 44.

ти в сфере охотничьего хозяйства. Закон об охоте и нормативные правовые акты, изданные в его развитие, особенно «Правила охоты», как будто специально нацелены на увеличение и усугубление многих проблем (волк, медведь, бобр, бешенство и т.д.).

В 1993 году в Министерстве сельского хозяйства РФ был образован Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов²⁴¹, в 2000 году он был переименован и стал называться Департамент по охране и развитию охотничьих ресурсов. Сокращенное наименование Охотдепартамент не изменилось²⁴². Такое наименование программировало иную цель – ресурсы охотничьих животных надо не использовать, а лишь охранять, развивать, приумножать. Так, видимо, было и с выработкой государственной политики. Вот уже более трёх лет в Минприроды России функционирует Департамент с многообещающим наименованием – Департамент государственной политики и регулирования в сфере охотничьего хозяйства и объектов животного мира, который, очевидно, и должен в конечном итоге сформировать системную и ясную государственную политику в охотничьей сфере. В этих же целях в 2012 году было решено создать общественный «Совет по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области сохранения биоразнообразия и развития охотничьего хозяйства при Министерстве природных ресурсов и эко-

²⁴¹ Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 июня 1993 г. № 593 «О департаменте по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 26. Ст. 2469; постановление Правительства РФ от 12 апреля 1994 г. № 317 «Вопросы Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 16. Ст. 1391. Положения о Департаменте по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов утверждались Минсельхозом России 4 августа 1993 г., затем Минсельхозпродом России 24 мая 1994 г. и 11 октября 1994 г. Последнее из них опубликовано в книге Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов. – Киров, 1999. С. 76–79.

²⁴² Письмо Охотдепартаментa от 3 августа 2000 г. № 12-4-16/511 «О переименовании Охотдепартаментa» // Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов. Дополнения и изменения 1999–2000 гг. – Киров, 2001. С. 70.

логии Российской Федерации»²⁴³. Тем не менее, несмотря на принимаемые государством усилия, в настоящее время фактически отсутствуют документы стратегического планирования, управления, государственной политики, которые бы определяли цели, задачи, приоритеты, научные, правовые, организационные основы, экономические механизмы и основные направления деятельности в сфере охоты и охотничьего хозяйства на длительную перспективу. Эта ситуация констатируется и в правительственных документах: «В настоящее время в Российской Федерации отсутствуют утверждённые стратегические документы, определяющие приоритеты государственной политики в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на долгосрочную перспективу. Приоритетной задачей в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов является обеспечение сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов»²⁴⁴.

Вероятно, следствием отсутствия приоритетов государственной политики в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на долгосрочную перспективу является тот факт, что в плане деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2013-2018 годы нет даже слов «охотничьи ресурсы» или «животный мир»²⁴⁵.

«Содержанием первоначального этапа разработки стратегии при всем разнообразии подходов различных школ стратегического планирования, – пишет С.П. Матвейчук, – является тщательный, обоснованный выбор ключевых проблем из множества имеющихся, и затем уже формирование на этой основе пакета приоритетных целей и необходимых для их достижения задач, с последующим группированием соответствующих мероприятий в направления, между которыми и

²⁴³ Минприроды – возрождение Главохоты // Информационный бюллетень «Региональные проблемы государственного управления охраной и использованием животного мира». Выпуск № 23 (27 декабря 2012 г.). URL: <http://www.journalhunt.ru/news/page/3/>.

²⁴⁴ Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 436-р. URL: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 29 марта 2013 г.

²⁴⁵ План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2013-2018 годы. Официальные документы Минприроды России. 27 июня 2013. URL: http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/737/plan_mpr.pdf.

распределяются доступные ресурсы. В проектных материалах Охотдепартамента к разработке охотхозяйственной стратегии эти компоненты не связаны друг с другом; произвольный выбор системных проблем (в качестве центральной выдвигается низкая численность охотничьих ресурсов) сочетается с размытыми, общо сформулированными целями (сохранение, обеспечение и повышение всего «хорошего»)²⁴⁶.

По нашему мнению, необходима разработка научно-обоснованной и согласованной с отраслевыми общественными институтами федеральной Стратегии развития охотничьего хозяйства на долгосрочную перспективу. Документы стратегического планирования в других сферах природопользования и прежде всего в сельском и лесном хозяйствах должны быть взаимно согласованы и скоординированы с аналогичными документами в области охотничьего хозяйства. Требуется также системный анализ законодательства, практики его применения, статистической, экономической, социальной информации (СМИ, общественное мнение) и выработка предложений по оптимизации следующих блоков:

- государственное управление (понятия, принципы государственной политики, органы, структура, полномочия, платность, экономический механизм в области охраны, воспроизводства и использования охотничьих животных и т.д.);
- предоставление и реализация права охоты (возрастной ценз; судимость, охотминимум, удостоверение, прекращение, введение ежегодных перерегистраций охотников в охотхозяйственном реестре, изменение платности при получении разрешительных документов на охоту и т.д.);
- предоставление и реализация права долгосрочного пользования охотничьими животными (аукционы, конкурсы, аренда, их предмет; требования к претендентам; платность предоставления, договорные и административные правоотношения; сроки закрепления; соотношение общедоступных и закреплённых (в том числе за общественными объединениями охотников); механизм достижения установленного со-

²⁴⁶ Матвейчук С.П. О стратегии охотничьего хозяйства России // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: Материалы международной научно-практической конференции. Иркутск, 24–26 мая 2012 г. – Иркутск: Изд-во ИрГСХА, 2012. С. 31–36.

отношения; приоритеты и правовые гарантии стабильности долгосрочного охотпользования, компенсации и т.д.);

- регламентация охраны, воспроизводства и использования охотничьих животных и среды их обитания (сроки, орудия и способы, технология, гуманизация охоты; полномочия охотпользователей по использованию ресурсов, осуществлению борьбы с браконьерством, ношению оружия штатными работниками в закрытое для охоты время, введению ограничений охоты и т.д.);

- повышение эффективности юридической ответственности за нарушения охотничьего законодательства (уголовной, административной, гражданско-правовой, дисциплинарной; мер общественного воздействия; усиление превентивной роли наказания), борьбы с браконьерством, другим аспектам охраны охотничьих ресурсов;

- организация правового мониторинга (анализ нормотворческой деятельности; правоприменительной практики; обобщения и обзоры судебных споров; контент-анализ средств массовой информации и т.д.).

Результатом анализа должна быть государственная политика, сформулированная в утверждённой Стратегии развития охотничьего хозяйства России на долгосрочную перспективу, а также предложения по изменению, точнее, замене Федерального закона «Об охоте...» на новую редакцию. В свою очередь Стратегия должна служить основой для выработки соответствующих программ и мероприятий федерального и регионального уровней. Указанные документы стратегического планирования позволят в системном виде улучшить законодательство, государственное управление, охрану и использование ресурсов животного мира и в конечном счете разумно удовлетворять социальные потребности охотников, общества и государства в рекреации и охоте, в продукции, в сохранении биологического разнообразия.

Следует отметить, работа над Стратегией развития охотничьего хозяйства Российской Федерации ведётся Минприроды России уже не один год. В частности, министр природных ресурсов и экологии РФ С.Е. Донской, выступая 27 ноября 2012 г. в Комитете Совета Федерации по аграрно-про-

довольственной политике и природопользованию с докладом «Основные направления деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ», отметил, что «одной из основных проблем в охотничьем хозяйстве РФ является низкая численность охотничьих ресурсов. Причина сложившейся ситуации – браконьерство (ежегодный ущерб составляет не менее 18,2 млрд. руб.). Кроме того, отсутствуют объективный учёт и мониторинг объектов животного мира, а также эффективная система охраны объектов животного мира. Для решения данных проблем Минприроды России в настоящее время разрабатывается соответствующая долгосрочная Стратегия; готовятся поправки в Закон об охоте в части создания института «ответственных» охотпользователей. Ведётся работа по гармонизации лесного и охотничьего законодательства и созданию единой системы учёта и мониторинга объектов животного мира»²⁴⁷.

Выступая на «правительственном часе» в Государственной Думе РФ 13 марта 2013 г., министр природных ресурсов и экологии РФ отметил, что «в области охотничьих ресурсов сохраняется ряд проблем системного характера. Прежде всего это высокий уровень браконьерства (ежегодный ущерб от незаконной добычи – более 18 млрд. руб.), нарушение баланса «хищник-жертва», неудовлетворенность охотников доступностью охоты, отсутствие целостной информации о состоянии животного мира России». Указанные факторы препятствуют увеличению численности животных и сохранению биоразнообразия для будущих поколений. В настоящее время, – сообщил С.Е. Донской, – подготовлен ряд важных документов, предусматривающих расширение круга лиц, вовлечённых в охрану животного мира²⁴⁸. Среди направлений деятельнос-

²⁴⁷ Министр природных ресурсов и экологии РФ Сергей Донской 27 ноября 2012 г. выступил в Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию с докладом «Основные направления деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ». URL: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=129665&sphrase_id=344856.

²⁴⁸ Приоритетными направлениями деятельности Минприроды России в области лесных ресурсов являются снижение потерь лесов и отказ от экстенсивного ведения лесного хозяйства и лесопользования. URL: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=130445&sphrase_id=344856.

ти Минприроды России – создание и реализация комплекса мер по сохранению и воспроизводству охотничьих ресурсов. Это предусмотрено программой «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов» (объём финансирования – более 47 млн. рублей). Кроме того, министерством ведётся разработка отраслевой долгосрочной Стратегии; подготовка поправок в Закон «Об охоте» в части создания института «ответственных» охотпользователей; гармонизации лесного и охотничьего законодательства; создание единой системы учёта и мониторинга объектов животного мира».

В июле 2013 г. Департамент государственной политики и регулирования в сфере охотничьего хозяйства и объектов животного мира Минприроды России разослал руководителям уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ письмо. В нём было предложено «принять участие в разработке проекта Стратегии развития охотничьего хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года». Спецорганам субъектов РФ предлагалось «сформулировать цель Стратегии, наиболее актуальные проблемы, сдерживающие развитие отрасли, и предложить путь их решения» по прилагаемой анкете²⁴⁹.

В августе 2013 года состоялось заседание Совета по разработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны объектов животного мира и среды их обитания, а также в области охоты при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В материалах к заседанию Совета была сформулирована уточнённая цель Стратегии развития охотничьего хозяйства Российской Федерации: «Обеспечение устойчивого развития отрасли охотничьего хозяйства и доступности охоты для граждан посредством увеличения численности охотничьих ресурсов при сохранении устойчивости экосистем».

В замечаниях и предложениях, направленных от института (ВНИИОЗ) в Минприроды России, было указано, что «в

²⁴⁹ Письмо Минприроды России от 18 июля 2013 г. № 15-29/13494 «О направлении анкеты».

представленной на обсуждение структуре Стратегии развития охотничьего хозяйства Российской Федерации до 2030 года наименования разделов III и IV включают идентичные, по существу, словосочетания: «Целевые показатели», «Цели и показатели».

Формулировки цели Стратегии развития охотничьего хозяйства Российской Федерации: «обеспечение устойчивого развития отрасли охотничьего хозяйства и доступности охоты для граждан посредством увеличения численности охотничьих ресурсов при сохранении устойчивости экосистем» вряд ли правильна. На множественных примерах практика показывает, что повышение численности охотничьих животных не обеспечивает само по себе обеспечение доступности охоты для граждан, расширения круга охотников:

- в закреплённых угодьях повысится добычливость охот тех же лиц, избранных долгосрочным охотпользователем, а на массовые виды он может по-прежнему фактически не открывать охоту;

- в общедоступных охотничьих угодьях благодаря распределению дефицитных разрешений в порядке очерёдности (который установлен как базовый в подзаконном акте Минприроды России) первыми в очереди будут по-прежнему оказываться те, кому благоволит руководитель уполномоченного органа.

В связи с этим «увеличение численности охотничьих ресурсов» не является средством обеспечения ни «доступности охоты для граждан», ни «устойчивого развития отрасли охотничьего хозяйства» (в силу дальнейшего распространения протестного и вынужденного браконьерства).

Реальными и широко апробированными средствами обеспечения доступности охоты являются обременение долгосрочных охотпользователей обязанностями по сохранению и развитию массовой охоты, продвижение распределения дефицитных разрешений методами случайной выборки, расширение общедоступных угодий.

При формулировании цели охотничьего хозяйства должны быть учтены как минимум два элемента – неистощительность использования охотничьих ресурсов и максимальное удовлетворение потребностей граждан в охоте.

Часто ставящееся во главу угла достижение определенной численности охотничьих животных (высокой, оптимальной, предельной, минимальной и т.д.), это, по нашему мнению, не самоцель, а необходимый фундамент устойчивого использования охотничьих ресурсов, необходимое условие удовлетворения запросов охотников, получения продукции, источником которой является охота, и т.д.»²⁵⁰.

На наш взгляд, – указывает президент Росохотрыболовсоюза Т.С. Арамилева, – заявленная цель Стратегии ошибочна. Численность охотничьих ресурсов, как и численность иных биологических организмов подвержена цикличности во времени и пространстве. Численность охотничьих ресурсов должна быть оптимальной для биотопов, требуются усилия для поддержания её на оптимальном уровне, но никак не усилия по искусственному увеличению численности, что, несомненно, нарушает устойчивость и целостность сложившихся экосистем.

По мнению Росохотрыболовсоюза целью Стратегии должно быть:

– создание правовых, экономических и организационных условий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, позволяющих совместить (объединить) интересы государства, интересы деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей различных форм собственности, которые являются пользователями охотничьих ресурсов на долгосрочной основе, и интересы охотников;

– обеспечение условий для полноценного социального, национального и экономического развития охотничьего хозяйства, удовлетворения потребностей граждан России в охоте, сохранение национальных охотничьих традиций;

– повышение уровня и качества жизни населения страны, постоянно или временно связанного с охотхозяйственной деятельностью.

Стратегия должна строиться, – указывается далее в пись-

²⁵⁰ Письмо ГНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова Россельхозакадемии от 22 августа 2013 № 1/ 273 в Минприроды России.

ме президента Росохотрыболовсоюза, – на основных принципах в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания, которые указаны в Федеральном законе «О животном мире», на основных принципах, на которых осуществляется хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, указанных в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», поэтому указание в Стратегии основных принципов стратегии представляется излишним.

Приведённая в разделе II информация о современном состоянии и существующих комплексных проблемах спорна, не убедительна, отдельные проблемы надуманы, некоторые вообще не озвучены, например, вопросы промысловой охоты, в том числе вопросы малого кредитования при осуществлении промысловой охоты, внутренний и въездной охотничий туризм, сезонность отрасли и прочее.

Представляется целесообразным раздел II Стратегии переработать и вместо описательного изложения состояния охотничьего хозяйства применить SWOT – анализ, позволяющий дать реальную оценку ресурсов и возможностей охотничьего хозяйства, определить его слабые и сильные стороны, осуществить комплексный подход к стратегическому планированию его развития, определить основные вызовы времени и проблемы развития охотничьего хозяйства в разрезе регионов страны.

Остальные разделы Стратегии представляется целесообразным переработать с учётом цели Стратегии, с учётом регионов Российской Федерации и видов охоты, с учётом конечного продукта охотничьего хозяйства, такого, как предоставление охоты: рекреация и промысел, как трудоустройство и занятость, материальные и финансовые средства, как сохранение биоценозов, развитие отдалённых территорий и прочее. Отсутствует раздел, описывающий систему контроля и оценки эффективности реализации Стратегии.

На наш взгляд, – пишет Т.С. Арамилева, – при подготовке проекта Стратегии существует проблема понимания и видения (представления) конечной цели развития охотничьего хозяйства страны к 2030 году. Стратегия не отвечает, как будет выглядеть охотничье хозяйство и каким образом существовать, к чему следует стремиться и что мы хотим иметь в данной сфере к 2030 году»²⁵¹.

И вот 19 сентября 2013 г. состоялось заседание рабочей группы по сохранению биоразнообразия и развитию охотничьего хозяйства Экспертного совета при Правительстве РФ. Директор Департамента государственной политики и регулирования в сфере охотничьего хозяйства и объектов животного мира Минприроды России А.Е. Берсенев проинформировал членов рабочей группы о ходе работы над проектами Стратегий. В ходе обсуждения проектов присутствовавшие на заседании члены рабочей группы высказали свои замечания и дополнения. По результатам рассмотрения проекты Стратегий были одобрены с учётом всех поступивших предложений. Профильный департамент Минприроды России должен оперативно доработать проекты Стратегий с учётом высказанных замечаний и дополнений для последующего их внесения на рассмотрение в Правительство РФ. Подводя итоги совещания, руководитель рабочей группы по сохранению биоразнообразия и развитию охотничьего хозяйства Экспертного совета при Правительстве РФ, заместитель председателя правления ГК «РЕНОВА» Ринат Халиков отметил важность скорейшего внесения проектов Стратегий в Правительство Российской Федерации²⁵².

Форсированная разработка Стратегии развития охотничьего хозяйства Российской Федерации на её заключительном

²⁵¹ Письмо Росохотрыболовсоюза в МПР России от 5 сентября 2013 г. № 2-4/31. URL: <http://www.rors.ru/ru/news/detail.php?ID=4798>.

²⁵² Одобрены проекты «Стратегии развития охотничьего хозяйства Российской Федерации до 2030 года» и «Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» на заседании рабочей группы по сохранению биоразнообразия и развитию охотничьего хозяйства Экспертного совета при Правительстве РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=131431>.

этапе весьма настораживает. Как бы опять не случилось «хотели как лучше, а получилось как всегда...»²⁵³.

Современная региональная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства

Государственной политике в области охоты и охотничьего хозяйства в большинстве регионов России уделяется существенно большее внимание, чем федеральным центром. В некоторых субъектах Российской Федерации эти вопросы нашли отражение в важнейших региональных документах, таких, как стратегии, концепции и программы социально-экономического развития регионов.

Многие региональные документы стратегического планирования существенно различаются по объёму, содержанию, приоритетам, провозглашаемым целям, критериям оценки эффективности и другим параметрам. Хотя имеются и документы, при разработке которых, скажем так, широко учтён опыт других субъектов. Так или иначе на уровне субъектов Российской Федерации идут активные процессы, в том числе связанные и с выработкой государственной политики регионального уровня в рассматриваемой сфере.

Долгосрочные программы, мероприятия, стратегии, концепции в сфере охраны и использования животного мира, охоты и охотничьего хозяйства начали приниматься в субъектах Российской Федерации после выхода Федерального закона «О животном мире». К настоящему времени издано более сотни таких актов. Даже сами названия документов говорят о различной широте охвата регулируемых отношений.

²⁵³ Краев Н.В., Матвейчук С.П. Хотели как лучше, а получилось как всегда (О законе об охоте) // Охота и охотничье хозяйство. 2010. № 1. С. 1-4; Охотник и рыболов Поволжья и Урала. 2010. № 2. С. 1, 12-13. URL: http://huntropos.ucoz.ru/load/publikacii/publikacii_s_p_matvejchuka/kraev_matvejchuk_2010_khoteli_kak_luchshe_a_poluchilos_kak_vseгда/10-1-0-279. Краев Н.В., Матвейчук С.П. По кому скрипят новые грабли? // Российская охотничья газета. 2010. 10 марта. № 11. С. 1-2. URL: <http://www.ohotniki.ru/editions/rog/article/2010/03/09/443918-po-komu-skripyat-novyie-grabli.html>; http://huntropos.ucoz.ru/_ld/2/281_103_—2010-____.pdf.

Так, в Приморском крае утверждена «Стратегия сохранения биоразнообразия Сихотэ-Алиня»²⁵⁴, в Волгоградской области – «Стратегия и Программа действий по сохранению биоразнообразия»²⁵⁵, в Нижегородской области приняты два отдельных документа – «Стратегия сохранения биоразнообразия» и «План действий по сохранению биоразнообразия»²⁵⁶, имеются «Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал»²⁵⁷, «План первоочередных действий по Стратегии сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал»²⁵⁸ и другие.

Есть комплексные программы, посвященные охране всех природных ресурсов или включающие кроме охотничьей деятельности рыбное хозяйство, агропромышленный комплекс и т.д. Например, ведомственная целевая программа «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности Краснодарского края на 2012–2014 годы» (включает раздел «Охрана и воспроизводство объектов животного мира и восстановление среды их обитания»)²⁵⁹, долгосрочная целе-

²⁵⁴ Постановление губернатора Приморского края от 15 октября 1998 г. № 511 «О стратегии сохранения биоразнообразия Сихотэ-Алиня». URL: <http://primorye.lawsector.ru/data/norm98/stran1.htm>.

²⁵⁵ Постановление Волгоградской областной Думы от 28 июня 2001 г. № 12/219 «О Стратегии и Программе действий по сохранению биоразнообразия Волгоградской области».

²⁵⁶ Постановление Администрации Нижегородской области от 20 декабря 2000 г. № 320 «Об утверждении Стратегии и Плана действий по сохранению биоразнообразия Нижегородской области». URL: http://nizhnynovgorod.news-city.info/docs/sistemsl/dok_pegtao/index.htm.

²⁵⁷ «Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал». Утверждена МПР РФ 15 июня 2001 г., Администрацией Иркутской области 1 ноября 2000 г., Администрацией Читинской области 1 ноября 2000 г., Правительством Республики Бурятия 1 ноября 2000 г.

²⁵⁸ «План первоочередных действий по Стратегии сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал». Утверждён Правительством Республики Бурятия, Администрацией Иркутской области, Администрацией Читинской области 1 ноября 2000 г. URL: <http://biodat.ru/vart/doc/gef/A32.html>.

²⁵⁹ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 25 августа 2011 г. № 889 (ред. от 03.10.2012) «Об утверждении ведомственной целевой программы «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности Краснодарского края на 2012–2014 годы» // Кубанские новости. 2011. 8 сентября. № 151.

вая программа «Экология и природные ресурсы Кемеровской области на 2008–2013 годы»²⁶⁰ (включает подпрограмму «Охрана, воспроизводство и использование объектов животного мира». В Республике Карелия принята программа «Развитие агропромышленного комплекса и охотничьего хозяйства Республики Карелия на 2013–2020 годы»²⁶¹, в Волгоградской области – программа «Развитие охотничьего и рыбного хозяйства Волгоградской области»²⁶² и т.д. Имеются также разнообразные моно и поливидовые программы, например, «Программа охраны и развития охотничьих ресурсов Республики Алтай»²⁶³, «Программа развития охотничьего хозяйства Карачаево-Черкесской Республики на 2002–2005 годы»²⁶⁴, «Развитие особо охраняемых природных территорий по охране охотничьих животных Омской области на период до 2010 года»²⁶⁵, «Охрана и воспроизводство охотничьих ресурсов, неохотничьих, малочисленных и редких ви-

²⁶⁰ Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 4 июля 2007 г. № 192 (ред. от 10.12.2010) «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Экология и природные ресурсы Кемеровской области» на 2008–2013 годы» // Информационный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области», 2007. № 6. Часть II.

²⁶¹ Распоряжение Правительства Республики Карелия от 18 января 2013 г. № 36р-П «Об утверждении государственной программы Республики Карелия «Развитие агропромышленного комплекса и охотничьего хозяйства Республики Карелия на 2013–2020 годы» // Карелия. 2013. 5 марта. № 16; 7 марта. № 17; 12 марта. № 18; 21 марта. № 21.

²⁶² Постановление Администрации Волгоградской области от 13 июля 2009 г. № 249-п «О долгосрочной областной целевой программе «Развитие охотничьего и рыбного хозяйства Волгоградской области» на 2009 - 2012 годы» // Волгоградская правда. 2009. 22 июля. № 132.

²⁶³ Постановление Правительства Республики Алтай от 20 марта 2003 г. № 74 «Об утверждении Программы охраны и развития охотничьих ресурсов Республики Алтай на 2003–2004 годы» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2003. № 8 (14) (январь - март).

²⁶⁴ Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 19 марта 2002 г. № 30 «О Программе развития охотничьего хозяйства Карачаево-Черкесской Республики на 2002–2005 годы». URL: http://karachaycherkessia.news-city.info/docs/sistemr/dok_jegisi.htm.

²⁶⁵ Закон Омской области от 9 ноября 2004 г. № 563-ОЗ «Об областной целевой программе «Развитие особо охраняемых природных территорий по охране охотничьих животных Омской области на период до 2010 года» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2004 (декабрь). № 4 (41). Ст. 2357.

дов животных на территории Республики Хакасия (2011–2015 годы)»²⁶⁶.

В Астраханской области была программа «Охотустройство Волго-Ахтубинской поймы и разработка биологического обоснования использования ресурсов охотничьих животных в дельте Волги»²⁶⁷, в Республике Бурятия – «Развитие охотничьего хозяйства и пушно-мехового комплекса на период 1997–2000 годы»²⁶⁸, в Пермской области – «Программа охраны, воспроизводства и устойчивого использования охотничьих животных и угодий на 1998 год»²⁶⁹, «Областная комплексная Программа охраны, воспроизводства и устойчивого использования охотничьих животных и угодий области на 1999–2003 годы»²⁷⁰ в Республике Мордовия – «Программа по охране, воспроизводству и устойчивому использованию охотничьих животных в охотничьих угодьях»²⁷¹, в Курганской области «Программа по охране и использованию охотничьих ресурсов»²⁷², в Мурманской области – «Программа

²⁶⁶ Постановление Правительства Республики Хакасия от 12 октября 2010 г. № 518 «Об утверждении долгосрочной республиканской целевой программы «Охрана и воспроизводство охотничьих ресурсов, неохотничьих, малочисленных и редких видов животных на территории Республики Хакасия (2011–2015 годы)» // Вестник Хакасии. 2010. 20 октября. № 75.

²⁶⁷ Распоряжение Главы Администрации Астраханской области от 5 апреля 1995 г. № 504-Р «О реализации областной программы «Охотустройство Волго-Ахтубинской поймы и разработка биологического обоснования использования ресурсов охотничьих животных в дельте Волги». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/12230623/>.

²⁶⁸ Постановление Правительства Республики Бурятия от 4 марта 1997 г. № 71 «О Республиканской целевой программе «Развитие охотничьего хозяйства и пушно-мехового комплекса Республики Бурятия на период 1997–2000 годы». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/12209275/>.

²⁶⁹ Решение Законодательного собрания Пермской области от 11 сентября 1998 г. № 210 «Об областной комплексной Программе охраны, воспроизводства и устойчивого использования охотничьих животных и угодий на 1998 год».

²⁷⁰ Решение Законодательного Собрания Пермской области от 14 октября 1999 г. № 660 «Об областной комплексной Программе охраны, воспроизводства и устойчивого использования охотничьих животных и угодий области на 1999–2003 годы» // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области». 1999. 24 декабря. № 8.

²⁷¹ Постановление Правительства Республики Мордовия от 23 мая 1997 г. № 236 «Об утверждении территориальной Программы по охране, воспроизводству и устойчивому использованию охотничьих животных в охотничьих угодьях Республики Мордовия на 1997–1999 годы».

²⁷² Постановление Администрации Курганской области от 24 апреля 1997 г. № 281 «О территориальной Программе по охране и использованию охотничьих ресурсов». URL: <http://zakon-region2.ru/5/158171/>.

мероприятий по охране, воспроизводству и устойчивому использованию объектов животного мира и среды их обитания, финансируемых из областного бюджета»²⁷³, в Амурской области – «Программа мероприятий по охране, контролю и регулированию использования охотничьих животных»²⁷⁴, в Оренбургской области – «Охрана и улучшение условий обитания охотничьих животных в природной среде»²⁷⁵ и т.д.

Осмысление наименований и содержания программ свидетельствует о разновекторной государственной политике отдельных субъектов Российской Федерации. Если программа поименована и посвящена охране и воспроизводству объектов животного мира, или обеспечению биологического разнообразия и устойчивого существования животного мира, или сохранению генетического фонда диких животных, или охране объектов охоты и улучшению среды их обитания, или охране и развитию охотничьих ресурсов и т.д., а таковые программы преобладают, то, как правило, в них не рассматриваются вопросы использования животного мира. Хотя некоторые программы и другие документы имеют в названии слова «использование», «устойчивое использование», «регулирование использования» наряду со словами «охрана», «воспроизводство» и т.д., но вопросам организации рационального использования охотничьих животных, удовлетворения запросов граждан в реализации их права на охоту в них, как правило, уделено мало внимания.

Условия пользования объектами животного мира, отнесёнными к объектам охоты, являющиеся приложением к долгосрочным лицензиям на охотпользование, а также утверждённые во многих субъектах РФ нормативы биотехнических и

²⁷³ Постановление Правительства Мурманской области от 29 декабря 2000 г. № 97-ПП «Об утверждении Программы мероприятий по охране, воспроизводству и устойчивому использованию объектов животного мира и среды их обитания, финансируемых из областного бюджета».

²⁷⁴ Постановление Главы Администрации Амурской области от 12 января 2001 г. № 15 «Об утверждении Программы мероприятий по охране, контролю и регулированию использования охотничьих животных Амурской области на 2001–2005 гг.». URL: <http://zakon-region.ru/amurskay-oblast/30256>.

²⁷⁵ Закон Оренбургской области от 29 декабря 2001 г. № 386/351-II-ОЗ «Об областной целевой программе «Охрана и улучшение условий обитания охотничьих животных в природной среде Оренбургской области на 2002–2005 годы» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2001. 21 декабря (29 заседание).

охотхозяйственных мероприятий в сфере охраны, воспроизводства охотничьих животных включали устройство искусственных гнёзд для водоплавающей дичи, галечников и порхалищ для боровой дичи, организацию подкормки основных объектов охоты (посев кормовых полей, устройство подкормочных площадок, выкладка определённого количества кормов, устройство солонцов, подрубку деревьев кормовых пород), организацию внутрихозяйственных производственных участков (внутрихозяйственных заказников), регулирование численности нежелательных видов и т.п.²⁷⁶. По этим параметрам осуществлялся государственный контроль и надзор, давалась оценка эффективности ведения охотничьего хозяйства. Эта же мысль подчёркивалась и другими исследователями. В процессе проверок государственными органами деятельности охотпользователей эффективность использования природного ресурса не контролировалась. Эти параметры не задавались при выдаче долгосрочных лицензий на пользование ресурсами охотничьих животных и, соответственно, не получали отражения в актах проверок. Как следствие этого – использование ресурсов ниже воспроизводственных способностей, игнорирование интересов

²⁷⁶ См., например, Условия пользования объектами животного мира, отнесёнными к объектам охоты, на территории, акватории охотничьего хозяйства. Утверждены постановлением Правительства Республики Марий Эл от 30 января 2008 г. № 22 // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2008. № 2. Ст. 120; постановление Правительства Кировской области от 14 апреля 2008 г. № 128/128 «Об утверждении нормативов пользования объектами животного мира, отнесёнными к объектам охоты, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями» // Вести. Киров. 2008. 5-6 мая. № 53(1200); приказ службы природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области от 21 ноября 2008 № 365 «Об организации проведения биотехнических и охотохозяйственных мероприятий в сфере охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, на территории Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2008. 4 декабря. № 61; Условия пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, на основании долгосрочной лицензии. Утверждены постановлением Правительства Республики Башкортостан от 3 октября 2008 г. № 340 // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2008. № 22 (292). Ст. 1326 и т.д.

государства и общества в их рациональном использовании²⁷⁷.

Согласно «Стратегии социально-экономического развития Кировской области на период до 2020 года» основными задачами в сфере охраны и использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, являются обеспечение прав граждан на охоту и доступ к охотничьим ресурсам; увеличение денежных поступлений в бюджеты всех уровней; сохранение охотничьих ресурсов; развитие организованной охоты, охотничьего туризма; формирование научно обоснованного механизма устойчивого существования охотничьих ресурсов в условиях интенсивного охотпользования.

В числе экологических приоритетов «Стратегии социального и экономического развития Магаданской области на период до 2025 года» – охрана, контроль и регулирование использования животного мира²⁷⁸. Значительная роль в развитии охоты и охотничьего хозяйства на региональном уровне уделяется специально разработанным отраслевым концепциям. Концепция развития охотничьего и рыбного хозяйства Свердловской области определяет цели, задачи, принципы и основные направления развития охотничьего хозяйства в данном субъекте РФ²⁷⁹.

Этапной в развитии представлений о региональном государственном управлении стала «Концепция развития охотничьего хозяйства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на период до 2015 года». Этот во многом инновационный документ, разработанный учёными Всероссийского

²⁷⁷ Шулятьев А.А., Сурнин Е.В., Федотов А.С. Государственный контроль использования ресурсов охотничьих животных юридическими лицами // Климат, экология, сельское хозяйство Евразии. Секция «Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов. Материалы Международной научно-практической конференции 28–31 мая 2009 г. – Иркутск: ИрГСХА, 2009. С. 318–322.

²⁷⁸ Закон Магаданской области от 11 марта 2010 г. № 1241-ОЗ «О стратегии социального и экономического развития Магаданской области на период до 2025 года» // Магаданская правда. 2010. 23 марта. № 29 (20149).

²⁷⁹ Постановление Правительства Свердловской области от 7 декабря 1999 г. № 1397-ПП (ред. от 08.04.2004) «О концепции развития охотничьего и рыбного хозяйства Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1999. № 12-1.

научно-исследовательского института охотничьего хозяйства и звероводства им. проф. Б.М. Житкова Россельхозакадемии, определил общей целью отраслевой государственной политики устойчивое развитие охотничьего хозяйства. Согласно данной концепции итогом деятельности государственных органов должен быть не рост объёмных показателей охотничьего хозяйства, а обеспечение их долговременной устойчивости. Этой же концепцией предусмотрен перенос целеполагания государственного управления с финансово-экономических на социально-экономические результаты. В числе основных достижений концепции и инновационная система принципов государственного управления охотничьим хозяйством, переход на решение основных проблем программно-целевым методом и так далее²⁸⁰. Универсальный характер основных положений данной концепции позволяет сформировать сбалансированную и целостную региональную государственную политику – систему целей и задач органов государственной власти по управлению экологически безопасным экономическим и социальным развитием охотничьего хозяйства.

В дальнейшем содержащиеся в концепции развития охотничьего хозяйства ХМАО-Югры подходы, принципы и методы были использованы при подготовке «Концепции развития охотничьего хозяйства Кировской области на период до 2020 года», которая также основывается на разработках ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова. Указанная концепция направлена на сбалансированное решение социально-экономических и экологических задач в сфере охоты и охотничьего хозяйства области. Ее основной целью является создание правовых, организационно-экономических и экологических условий, обеспечивающих устойчивое ведение охоты и охотничьего хозяйства, основанное на непрерывном и неистощительном использовании охотничьих ресурсов, сохранении их биологического разнообразия и обеспечении прав граждан на охо-

²⁸⁰ Распоряжение Правительства ХМАО-Югры от 24 августа 2007 г. № 339-рп «О Концепции развития охотничьего хозяйства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на период до 2015 года» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 2007. № 8. Ст. 1271.

ту независимо от востребованности и текущей возможности реализации этого права²⁸¹.

Аналогичные подходы содержат «Концепция развития охотничьего хозяйства Мурманской области на период до 2025 года»²⁸², «Концепция развития охотничьего хозяйства Республики Башкортостан на период до 2030 года»²⁸³, а также проект «Концепции развития охотничьего хозяйства Калининградской области».

Концепции развития охотничьего хозяйства Мурманской области, в частности, констатирует, что «современное охотничье хозяйство играет исключительную роль в сохранении биологического и ландшафтного разнообразия территории субъекта Российской Федерации. С учётом антропогенного воздействия на окружающую среду и вытекающего из этого изменения состояния мест обитания животных основным предназначением охотничьего хозяйства является предоставление востребованных обществом услуг по:

- поддержанию экологической стабильности мест обитания охотничьих животных, изменённых хозяйственной деятельностью человека;
- воспроизводству в естественных условиях ценных возобновляемых охотничьих ресурсов;
- поддержанию здоровой природной среды и созданию условий для развития охотничьего туризма и рекреации;
- реализации эколого-просветительских программ;

²⁸¹ Распоряжение Правительства Кировской области от 17 августа 2010 г. № 295 «Об утверждении Концепции развития охотничьего хозяйства Кировской области на период до 2020 года». Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://www.kirovreg.ru>, 18.08.2010.

²⁸² Постановление Правительства Мурманской области от 28 декабря 2012 г. № 685-ПП «Об утверждении Концепции развития охотничьего хозяйства Мурманской области на период до 2025 года». Электронный бюллетень «Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области». URL: <http://www.gov-murman.ru>, 11.01.2013.

²⁸³ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 28 мая 2013 № 214 «Об утверждении Концепции развития охотничьего хозяйства Республики Башкортостан на период до 2030 года». Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 29.05.2013.

- проведению научных исследований в области естественных наук»²⁸⁴.

Концепция развития охотничьего и рыбного хозяйства Ивановской области определяла следующие принципы управления популяциями:

- определение оптимальных плотностей численности основных видов охотничьих животных и оптимальной рыбопродуктивности водоёмов;
- сохранение репродуктивного ядра популяций, сокращение добычи самок диких копытных животных;
- переход к выборочному, дифференцированному по полу и возрасту изъятию животных;
- формирование высокопродуктивных популяций;
- применение современных, научно обоснованных форм и методов биотехники;
- гуманизация промысла, сокращение непромысловых потерь²⁸⁵.

В долгосрочной целевой программе «Развитие охотничьего хозяйства и научное обеспечение в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов Новосибирской области на 2011–2013 годы» указывается, что целью Программы является обеспечение на территории Новосибирской области сохранения, воспроизводства и устойчивого использования охотничьих ресурсов как основы для развития охотничьего хозяйства. Среди задач перечислены следующие:

- повышение продуктивности охотничьих угодий;
- совершенствование форм и методов государственного охотничьего контроля и надзора за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, производственного контро-

²⁸⁴ Постановление Правительства Мурманской области от 28 декабря 2012 г. № 685-ПП «Об утверждении Концепции развития охотничьего хозяйства Мурманской области на период до 2025 года». Электронный бюллетень «Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области». URL: <http://www.gov-murman.ru>, 11.01.2013.

²⁸⁵ Распоряжение Правительства Ивановской области от 23 июня 2006 г. № 131-рп «О Концепции развития охотничьего и рыбного хозяйства Ивановской области на 2006–2010 годы» // Собрание законодательства Ивановской области. 2006. 4 августа. № 17 (299).

ля и способов охраны охотничьих ресурсов и среды их обитания;

- организация и проведение государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, обеспечение исполнения функций по ведению государственного охотхозяйственного реестра и выдаче охотничьих билетов;
- удовлетворение спроса охотников на получение возможности осуществления охоты, выбора ими условий охоты и получения услуг в сфере охотничьего хозяйства.

Указаны важнейшие целевые индикаторы: прирост поголовья охотничьих ресурсов; снижение уровня браконьерства; количество созданных зон охраны охотничьих ресурсов; количество районов, имеющих общедоступные охотничьи угодья.

Установлено, что оценка степени достижения цели Программы осуществляется через увеличение численности охотничьих животных и темпа снижения уровня браконьерства²⁸⁶.

Указывается, что реализация Программы позволит обеспечить прирост поголовья охотничьих животных к уровню 2010 года, в том числе лося – на 40%, косули – на 12%, зайцев – на 11%, соболя – на 12,5%, кабана – на 50%, водоплавающей дичи – на 250%, а также «довести в охотничьих хозяйствах численность марала до 20 голов, подсадных уток до 200 особей, фазана и перепела до 2000 особей каждого вида».

Повышение продуктивности охотничьих угодий планируется оценивать через «количество охотхозяйств, перешедших на интенсивные формы ведения хозяйства, включающие в себя дичеразведение, содержание охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, выпуск (расселение) части животных в естественную среду обитания, развитие охотничьей инфраструктуры», через прирост поголовья охотничьих животных, а также через очень скромное (в сравнении с ростом поголовья) увеличение на 2–5% объема продукции, потребляемой населением области

²⁸⁶ Постановление Правительства Новосибирской области от 5 июля 2011 г. № 284-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие охотничьего хозяйства и научное обеспечение в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов Новосибирской области на 2011–2013 годы» // Советская Сибирь. 2011. 19 июля. № 130.

и реализуемой на экспорт, к аналогичному показателю 2010 года.

Показательным в этой программе является самоустранение государственных органов от участия в решении ими же сформулированных задач отраслевого регионального развития и безапелляционное вмешательство в хозяйственную деятельность конкретных охотничьих хозяйств. Дичеразведение, содержание охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, выпуск (расселение) зайца, кабана в естественную среду обитания, а также рост численности марала до 20 голов, подсадных уток до 200 особей, фазана и перепела до 2000 особей каждого вида планируется достичь исключительно за счёт средств охотпользователей. В то же время очевидна необходимость государственной поддержки развития этих направлений охотхозяйственной деятельности. Формирование эффективных механизмов оказания такой поддержки также является одной из актуальных задач совершенствования государственного управления как на региональном, так и федеральном уровнях.

Также следует отметить, что положения государственной программы «Развитие охотничьего хозяйства и научное обеспечение в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов Новосибирской области на 2011–2013 годы» входят в противоречие с реальной практикой государственного управления. Вряд ли росту количества подсадных уток в Новосибирской области будет способствовать политика, при которой охота на селезней уток допускается не каждый год, а её продолжительность в 3–5 раз меньше срока, предусмотренного федеральными правилами.

В тех субъектах, где весенняя охота с подсадными утками стабильно дозволяется, а сроки не сокращаются, охотпользователи и охотники и без вмешательства государственных органов не только имеют достаточное поголовье подсадных уток, но и проводят уже ставшие традиционными испытания. Так, весной 2013 года прошли VI Тульские открытые испытания подсадных уток. Ежегодно в испытаниях принимают участие заводчики из г. Москвы, Московской, Владимирской, Воронежской, Калужской, Курской, Нижегородской, Рязанской, Смоленской областей и других регионов страны.

Аналогично и по другим мероприятиям – дичеразведение, содержание охотничьих ресурсов в полувольных условиях, выпуск (расселение) части животных в естественную среду обитания – не только хлопотные, трудоёмкие, но весьма затратные действия.

На проведение учётов численности, биотехнику, проведение рейдов по охране на территориях региональных заказников программой из областного бюджета Новосибирской области запланировано более 11 млн. руб. В этой связи возникают вопросы об эффективном использовании средств бюджета. Возможно, что более логичным было бы направление средств на усиление госохотнадзора, проведение биотехнических мероприятий, направленных на поддержание и рост численности охотничьих животных не в заказниках, где охота запрещена, а в общедоступных охотничьих угодьях и т.д.

Достижение провозглашённого устойчивого использования охотничьих ресурсов, как и удовлетворение спроса охотников на получение возможности осуществления охоты, выбора ими условий охоты и получения услуг в сфере охотничьего хозяйства фактически программой никак не оцениваются.

В республиканской целевой программе «Охрана и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания, в том числе охотничьих ресурсов, на территории Чувашской Республики на 2011–2015 годы» цели программы и целевые индикаторы сформулированы по-другому. Однако критерии оценки решения задачи рационального использования ресурсов охотничьих животных, а также удовлетворения запросов охотников также отсутствуют и соответственно не оцениваются. Цель программы – сохранение и воспроизводство объектов животного мира, среды их обитания, устойчивое и рациональное использование охотничьих ресурсов. Указано, что планируется достичь к 2015 году следующих показателей:

- площадь восстановленных лесных экосистем как среды обитания объектов животного мира – 300 га;
- численность копытных животных (лось, кабан) – не менее 4500 голов;
- количество опытно-показательных закреплённых охотничьих угодий – 3 единицы;

- выпуск пропагандистских материалов (выступления в средствах массовой информации, выпуск видеороликов, печатных материалов и другие мероприятия по теме охраны и восстановления животного мира и среды его обитания) – 12 ед./год²⁸⁷.

В этой связи показательной является долгосрочная целевая программа «Животный мир Ленинградской области на 2012–2014 годы». Цели программы:

- сохранение, воспроизводство и устойчивое использование охотничьих ресурсов, увеличение численности охотничьих животных и повышение продуктивности охотничьих угодий;

- сохранение биологического разнообразия и генофонда животного мира;

- создание научно обоснованной системы, направленной на решение задач в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

- обеспечение прав граждан в сфере охоты, в том числе права выбора условий охоты;

- снижение уровня браконьерства;

- развитие форм интенсификации охотхозяйственной деятельности в сфере любительской и спортивной охоты;

- информирование населения о деятельности органов исполнительной власти в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира;

- повышение экологической культуры населения в сфере сохранения биологического разнообразия объектов животного мира;

- привлечение инвестиций в развитие охотничьего хозяйства Ленинградской области.

Показателями эффективности программы являются:

- обеспечение прав граждан в сфере охоты, в том числе права выбора условий охоты, путём выдачи разрешений на

²⁸⁷ Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 11 ноября 2011 г. № 500 «О республиканской целевой программе «Охрана и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания, в том числе охотничьих ресурсов, на территории Чувашской Республики на 2011–2015 годы» // Портал органов власти Чувашской Республики в сети Интернет. URL: <http://www.cap.ru>, 14.11.2011; Собрание законодательства Чувашской Республики. 2012. № 11. Ст. 1132.

добычу охотничьих ресурсов гражданам и юридическим лицам – не менее 203350 разрешений, в том числе 2012 год – не менее 66830 разрешений, 2013 год – не менее 67620 разрешений, 2014 год – не менее 68900 разрешений;

- внедрение научных разработок посредством создания в 2012 году подразделения информационно-аналитической системы «Животный мир Ленинградской области» по мониторингу объектов животного мира;

- обеспечение эффективной охраны объектов животного мира, осуществление мероприятий, направленных на борьбу с браконьерством, снижение уровня браконьерства путём укрепления материально-технической базы, проведение не менее 6000 рейдов по охране охотничьих ресурсов, в том числе 2012 год – не менее 1500 рейдов, 2013 год – не менее 2000 рейдов, 2014 год – не менее 2500 рейдов;

- достижение 20% площади общедоступных охотничьих угодий от общей площади охотничьих угодий на территории Ленинградской области к 2015 году;

- снижение ущерба, наносимого волками охотничьему хозяйству и народному хозяйству, на 52953,6 тыс. руб., в том числе 2012 год – на 17651,2 тыс. руб., 2013 год – на 17651,2 тыс. руб., 2014 год – на 17651,2 тыс. руб.²⁸⁸;

- увеличение численности лося как охотничьего ресурса на территории Ленинградской области по отношению к послепромысловой численности (по данным зимнего маршрутного учёта 2011 года – 11900 особей): 2012 год – 12000 особей, 2013 год – 12100 особей, 2014 год – 12200 особей²⁸⁹.

²⁸⁸ Размер ущерба от волков программой рассчитан следующим образом. По данным зимнего маршрутного учёта, численность волков на территории Ленинградской области была в 2011 году более 200 голов. При годовой потребности волка в мясной пище 800 килограммов и средней цене одного кг мяса, равной 197 руб., ущерб, причиняемый одним волком за год, составит 197 руб. x 800 кг = 157600 руб. Программой предусмотрен отстрел 112 особей волка в год, что должно предотвращать наносимый волками ущерб на сумму 17651,2 тыс. рублей ежегодно.

²⁸⁹ Постановление Правительства Ленинградской области от 28 марта 2012 г. № 92 «О долгосрочной целевой программе «Животный мир Ленинградской области» на 2012–2014 годы» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2012. 25 мая. № 43.

Основная цель программы «Охрана и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания на территории Оренбургской области на 2013–2017 годы» – рациональное использование охотничьих ресурсов на территории Оренбургской области путём создания условий для сохранения популяций животных с последующим увеличением их численности. Достижение цели предполагается решить через обеспечение охраны объектов животного мира от браконьеров и проведение биотехнических мероприятий.

Для оценки предусмотрены целевые индикаторы и показатели эффективности реализации программы, включающие (даны цифры, которые должны быть достигнуты по годам):

- рост численности основных видов охотничьих животных (лось, кабан, косуля, олень, заяц-русак, сурок, барсук, тетерев);
- устройство комплексных кормушек для косули;
- устройство подкормочных площадок для кабана;
- устройство солонцов для лося, косули, зайца;
- количество выявленных нарушений²⁹⁰.

Целью ведомственной программы в Омской области является стабилизация численности объектов животного мира. Цель достигается путём охраны объектов животного мира, научно обоснованной их эксплуатации, подразумевающей не только их использование, но и вложение средств в их воспроизводство. Результатом реализации программы будет являться обеспечение рационального использования объектов животного мира, которое оценивается через увеличение количества лиц, привлечённых к административной ответственности, с 300 до 400 человек, а также через увеличение за три года численности наиболее ценной в охотхозяйственном отношении группы диких копытных животных: лосей – с 3400 до 3430, косуль – с 9050 до

²⁹⁰ Постановление Правительства Оренбургской области от 31 августа 2012 г. № 757-пп «Об областной целевой программе «Охрана и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания на территории Оренбургской области» на 2013–2017 годы» // Оренбуржье. 2012. 20 сентября. № 153; 4 октября. № 161.

10000, кабанов – с 2000 до 2050 особей²⁹¹. Отметим, что рост численности животных запланирован весьма скромный в сравнении с планируемым ростом выявляемых случаев браконьерства.

В Пермской области основными целями программы являются сохранение, воспроизводство и устойчивое рациональное использование объектов животного мира, отнесённых к охотничьим ресурсам, увеличение численности охотничьих животных, повышение продуктивности охотничьих угодий и доходности от использования охотничьих ресурсов²⁹².

Приоритетами государственной политики в сфере реализации подпрограммы «Развитие охотничьего хозяйства Республики Карелия» провозглашено сохранение природного потенциала и обеспечение неистощительного его использования, а также повышение эффективности управления в охотничьем хозяйстве. Цель подпрограммы – «удовлетворение потребностей граждан в охотничьих ресурсах». Для достижения этой цели запланировано создать условия для повышения продуктивности охотничьих угодий и повысить эффективность государственного управления в охотничьем хозяйстве. Показатели результатов: численность охотничьих ресурсов; лимиты добычи охотничьих ресурсов; продуктивность охотничьих угодий.

Предусмотрено проведение комплекса биотехнических мероприятий на территории общедоступных охотничьих угодий (включая посев кормовых полей и выкладку соли-лизунца в солонцы для минеральной подкормки животных); изготовление и установка информационных аншлагов; предоставление вознаграждения охотникам за добычу волка; проведе-

²⁹¹ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Омской области от 24 сентября 2012 г. № 50 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Обеспечение охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, водных биологических ресурсов и среды их обитания на 2013–2015 годы» // Омский вестник. 2012. 12 октября. № N 48.

²⁹² Постановление Правительства Пермского края от 10 января 2012 г. № 1-п (ред. от 20.12.2012) «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Охрана и воспроизводство объектов животного мира, отнесённых к охотничьим ресурсам, и среды их обитания в Пермском крае на 2012–2016 годы» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2012. 16 января. № 2; 24 декабря. № 51.

ние полного учёта добытой продукции охоты; проведение противоэпизоотических мероприятий, в том числе регулирование численности, вакцинация охотничьих ресурсов, мониторинг распространения заболеваний среди объектов животного мира. Реализация мероприятий подпрограммы позволит сохранить и увеличить к 2020 году численность лося – с 20 тыс. особей до 22,85 тыс. особей, или на 1,6%; увеличить лимиты добычи охотничьих ресурсов по лосю – с 1 тыс. особей до 1,10 тыс. особей в год, по кабану – с 0,16 тыс. особей до 0,19 тыс. особей в год, по бурому медведю – с 0,32 тыс. особей до 0,33 тыс. особей в год. Одна из немногих региональных программ, в которой указано, что продуктивность охотничьих угодий рассчитывается в рублях на одну тысячу гектаров и которую запланировано увеличить с 1998,8 руб. – в 2012 году до 2400 руб. – в 2020 году, т.е. увеличить на 16,3%²⁹³. К сожалению, программа практически не предусматривает меры воздействия и освоения других групп охотничьих животных (пернатой дичи, пушных зверей). Кроме того, через предусмотренные подпрограммой показатели оценить достижение или недостижение провозглашённой цели – «удовлетворение потребностей граждан в охотничьих ресурсах» весьма затруднительно. Тем более что удовлетворять потребности граждан надо, скорее всего, или в реализации их права на охоту, или в продукции охоты. А для их оценки должны применяться иные показатели.

Хотя в числе целей многих долгосрочных региональных программ указано устойчивое использование охотничьих ресурсов, повышение продуктивности охотничьих угодий, однако фактически программы не содержат критериев, через которые можно было бы оценить достижение или недостижение устойчивого использования ресурсов, повышения продуктивности охотничьих угодий, рост доходности от использования охотничьих ресурсов. Продуктивность охотничьих угодий – это выход охотничьей продукции с единицы

²⁹³ Распоряжение Правительства Республики Карелия от 18 января 2013 г. № 36р-П «Об утверждении государственной программы Республики Карелия «Развитие агропромышленного комплекса и охотничьего хозяйства Республики Карелия на 2013–2020 годы» // Карелия. 2013. 5 марта. № 16; 7 марта. № 17; 12 марта. № 18; 21 марта. № 21.

площади угодий (обычно с 1 тыс. га). Выражается в натуральных или денежных величинах²⁹⁴, т.е. в шт., кг, руб. на 1000 га. Например, выход пушнины в конкретном промышленном хозяйстве с 1000 га угодий составляет 2 соболиные и 50 беличьих шкур, а выход мясной продукции – 120 кг мяса диких копытных животных, дичи – 4 глухаря, 9 тетеревов и 15 рябчиков; общая стоимость этой продукции составляет, допустим, 2520 руб. с 1000 га. Устойчивое использование – это стабильная или увеличивающаяся по годам добыча видов охотничьих животных.

Анализ нескольких десятков документов стратегического планирования регионального уровня в сфере охраны и воспроизводства животного мира, охоты и охотничьего хозяйства, позволяет сделать следующие выводы:

- цели и задачи, сформулированные в различных стратегиях, программах и других документах, критерии оценки их достижения, весьма разнообразны, но преобладает охранно-воспроизводственное направление в ущерб ресурсопользовательскому;

- многие документы стратегического планирования в числе целей указывают, по нашему мнению, важнейшие – сохранение, воспроизводство и устойчивое использование охотничьих ресурсов, повышение продуктивности охотничьих угодий и другие;

- критерии оценки достижения или недостижения устойчивого использования охотничьих ресурсов, повышения продуктивности охотничьих угодий, как правило, отсутствуют.

Наблюдается парадоксальная картина – цели и задачи правильны и обширны. Однако критерии оценки (эффективности), как правило, второстепенны, примитивны и зачастую не отражают и не могут отразить достижение заданных целей. Например, цель – снижение уровня браконьерства – оценивается через количество рейдов по охране охотничьих ресурсов (ежегодное их увеличение); обеспечение прав граждан в сфере охоты, в том числе права выбора условий охоты, оценивается через количество выданных разрешений на до-

²⁹⁴ Терминологический словарь. Помещён на официальном сайте Рослесхоза. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/terminology/p/256>.

бычу охотничьих ресурсов гражданам и юридическим лицам (ежегодный рост) и т.д. В результате, образно выражаясь, идём туда, не зная куда, чтоб принести то, не зная что.

В сравнении с целями территориальных охотничьих программ диссонансом выглядят формулировки из «соседней сферы» – рыбного хозяйства. В «Стратегии социально-экономического развития Новгородской области до 2030 года» сформулирована цель государственной политики по развитию рыбного хозяйства – достижение передовых позиций по обеспечению населения собственной выловленной и выращенной рыбной продукцией – увеличение к 2030 году вылова и производства рыбы в 2 раза, выпуска пищевой рыбной продукции – в 1,5 раза, доведение среднедушевого потребления рыбной продукции на одного жителя области с 21 до 25 кг²⁹⁵. Ещё более масштабные задачи обозначены программой развития рыбохозяйственного комплекса России до 2020 года, одобренной на заседании Правительства РФ 28 февраля 2013 года, – до 28 кг²⁹⁶.

Критерии оценки деятельности субъектов специально уполномоченных органов в сфере охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, охоты и сохранения охотничьих ресурсов также различны. Среди них суммы штрафов за нарушение законодательства, количество проведённых оперативных рейдов по охране объектов животного мира и среды их обитания, количество составленных протоколов по выявленным нарушениям, суммы наложенных штрафов, обеспечение прироста численности основных объектов животного мира по отношению к предыдущему году, количество проверок деятельности охотпользователей, количество лиц, привлечённых к административной от-

²⁹⁵ Областной закон Новгородской области от 9 июля 2012 г. № 100-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Новгородской области до 2030 года» // Новгородские ведомости (официальный выпуск). 2012. 13 июля. № 2.

²⁹⁶ Россияне будут съедать по 28 кг рыбы в год. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/28/riba-site.html>.

ветственности, количество выданных разрешений, процент взысканных штрафов за административные правонарушения в сфере охоты от общей суммы наложенных штрафов и т.д.²⁹⁷ В ряде субъектов РФ отсутствовали какие-либо критерии оценки деятельности спецорганов или были некорректны. Так, Контрольно-счётная палата Воронежской области отметила, что провести объективную оценку деятельности и эффективности работы охотинспекции невозможно, так как из четырёх показателей, установленных распоряжением администрации Воронежской области, три показателя некорректны (забыление Воронежского водохранилища, доля закреплённых в пользование охотничьих угодий, численность диких животных)²⁹⁸.

При отсутствии ясно выраженной государственной политики затруднена выработка критериев для оценки деятельности конкретных охотничьих хозяйств. В целях стимулирования деятельности по охране, воспроизводству и рациональному использованию ресурсов животного мира, а также повышения эффективности организации ведения охотничьего хозяйства Правительство Кировской области на основании рекомендаций межведомственного совета по организации ведения охотничьего хозяйства и охотхозяйственной деятельности учредило ежегодное проведение областного смотра-конкурса на лучшее ведение охотничьего хозяйства. Было утверждено соответствующее по-

²⁹⁷ Постановление Правительства Волгоградской области от 21 августа 2012 г. № 296-п «Об утверждении форм отчётов по достижению целевых значений показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Волгоградской области на 2012 год» // Волгоградская правда. 2012. 29 августа. № 157; распоряжение администрации Липецкой области от 26 мая 2008 г. № 225-р «Об оценке эффективности деятельности структур администрации области и исполнительных органов государственной власти области». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/11741996/6863567> и другие.

²⁹⁸ Информация Контрольно-счётной палаты Воронежской области от 20.05.2010 «Информация о результатах проверки эффективности и целевого использования бюджетных средств, выделенных в 2008–2009 годах на обеспечение деятельности инспекции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Воронежской области».

ложение о конкурсе и критерии выявления победителей²⁹⁹. Жаркие споры при обсуждении на межведомственном совете вызвали критерии оценки деятельности охотничьих хозяйств, в них вносились изменения и дополнения. В последней редакции оценка в баллах осуществлялась по трём группам показателей:

- охрана объектов животного мира (за выявление административного правонарушения – 5 баллов, уголовного правонарушения – 20 баллов; за добычу волка – 6 баллов, серой вороны – 0,01; нагрузка охотугодий на одного егеря по определённой формуле; при нарушении охотпользователем или штатными работниками охотпользователя природоохранного законодательства за каждый случай нарушения минусовалось 20 баллов);

- объём выполненных биотехнических мероприятий (по определённым формулам в зависимости от площади кормовых полей или объёма выложенной подкормки);

- основные показатели результатов деятельности хозяйства (при стабильной численности или росте численности основных видов охотничьих животных (лось, кабан, медведь, куница, бобр) – по каждому виду начислялось по 2 балла, при снижении численности минусовалось по 3 балла по каждому виду; учитывалось также по определённым формулам освоение установленных лимитов добычи охотничьих животных по каждому виду животных, а также размер доходов, полученных охотпользователем от использования охотничьих животных и другой охотхозяйственной деятельности; посещаемость охотничьего хозяйства – количество охото-дней на 1 тыс. га охотугодий, причём сезонная путёвка учитывалась за 10 охото-дней; при наличии специалиста (биолога-охотоведа), обеспечивающего охотхозяйственную деятельность,

²⁹⁹ Постановление Правительства Кировской области от 21 сентября 2006 г. № 71/225 (ред. от 26.06.2008) «О проведении областного смотра-конкурса на лучшее ведение охотничьего хозяйства» (вместе с «Положением об областном смотре-конкурсе на лучшее ведение охотничьего хозяйства») и «Критериями оценки материалов, представленных на областной смотр-конкурс на лучшее ведение охотничьего хозяйства» // Вести. Киров. 2006. 3 октября. № 98 (958); Вести. Киров. 2007. 9-10 июля. № 78 (1074); Вести. Киров. 2008. 7-8 июля. № 80 (1227).

начислялось 10 баллов; проект внутривладельческого охотничьего хозяйства, получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, также оценивался в 10 баллов; за организацию и проведение общественно-массовых мероприятий, связанных с развитием и популяризацией охотничьего хозяйства, начислялось 5, а за участие в мероприятиях в области охраны и использования животного мира, организуемых и проводимых органами исполнительной власти Кировской области, – 20 баллов; наличие жалоб охотников на необоснованные ограничения охотпользователем возможностей производства охоты влекло уменьшение набранных баллов на 5 единиц.

Правительством Тульской области был учреждён грант в размере 225000 рублей за достижение наилучших показателей деятельности по ведению охотничьего хозяйства, ориентированного на сохранение и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания, оказанию услуг в сфере охоты, развитию охотничьего туризма, обеспечению условий воспроизводства, охраны и реализации объектов животного мира; созданию условий для приобщения населения к охотничьему туризму, организацию деятельности охотпользователей по предоставлению большего количества услуг в сфере охоты, охотничьего туризма, по передаче опыта и традиций охоты для разных возрастных категорий граждан, проживающих на территории Тульской области и других регионов.

Конкурсная комиссия рассматривает представленную конкурсную документацию и определяет одного победителя конкурса, руководствуясь следующими критериями:

- динамика численности и добычи основных видов охотничьих ресурсов в охотхозяйстве;
- сумма уплаченных сборов за пользование объектами животного мира в текущем году;
- инфраструктура охотничьего хозяйства (наличие охотничьих баз, охотничьих домиков), наличие удобств на территории охотничьего хозяйства (душ, туалет);
- оснащение охотхозяйства специальной техникой;
- профессиональная подготовка персонала охотхозяйства;

- количество проведённых рейдов по охране охотничьих животных и среды их обитания с привлечением правоохранительных органов, общественности за последние годы;
- количество сообщений об административных правонарушениях в сфере охоты, представленных в комитет Тульской области по охоте и рыболовству в текущем году;
- количество и виды оказываемых услуг;
- наличие и содержание бизнес-плана по развитию охотничьего хозяйства, сметы расходов на текущий момент³⁰⁰.

Авторы проекта «Концепции развития охотничьего хозяйства Московской области», разработанной Институтом проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова под руководством доктора биологических наук А.А. Данилкина, считают, что основными критериями оценки результатов деятельности охотничьих хозяйств и специально уполномоченных государственных органов должны быть:

- достижение оптимального уровня численности (плотности населения) важнейших видов охотничьих животных;
- неистощительность использования ресурсов;
- экономическая эффективность ведения охотничьего хозяйства;
- социальная справедливость³⁰¹.

³⁰⁰ Постановление Правительства Тульской области от 12.03.2013 № 86 «О гранте Правительства Тульской области за достижение наилучших показателей деятельности по ведению охотничьего хозяйства на территории Тульской области» // Тульские известия. 2013. 21 марта. № 41.

³⁰¹ Концепция развития охотничьего хозяйства Московской области // Зеленый мир. 2000. № 3–4. С. 24–27.

ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСОВ ФОРМУЛИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОХОТЫ И ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА

Когда хотят охарактеризовать какую-либо отрасль хозяйства, – писал А.А. Умнов ещё в 30-е годы, – то обычно пользуются для этой цели определёнными, свойственными этой отрасли хозяйства показателями. Так, помимо других показателей, общих для любой отрасли хозяйства, для характеристики зернового хозяйства можно пользоваться такими показателями, как рост площади посева в гектарах, урожайность с одного гектара, качество получаемого зерна и т.п. Для характеристики состояния животноводства можно исходить из общего поголовья стада, из количества скота в одном хозяйстве или колхозе, из качества скота, например: средний вес туши, средний годовой удой коровы, средний вес шерсти, собираемой за год с одной овцы, и т.п. Такого же способа следовало бы придерживаться и при оценке состояния охотничьего хозяйства на территории какой-либо административно-территориальной единицы. В этой отрасли хозяйства могут служить показателями средней годовой выход получаемой путём охоты продукции с единицы площади (например, с 1 га), средняя годовая добыча этой продукции на одного охотника, качество получаемой продукции, плотность заселённости охотничьих угодий различными охотничье-промысловыми животными, их ежегодный прирост и другие. Пользуясь такими показателями, можно было бы сделать тот или иной вывод о состоянии охотничьего хозяйства и о происходящих в нём изменениях³⁰².

Согласны с С.П. Матвейчуком в том, что «госорганы в сфере охоты не могут спрогнозировать желательное и одновременно разумно возможное состояние охотничьего хозяйства на средне- и долгосрочную перспективу, тем более в разных сценариях. Иначе говоря, просто не могут представить себе свою цель, не то чтобы объяснить её другим, и поэтому не создаются инструменты для измерения продвиже-

³⁰² Умнов А.А. Основные вопросы охотничьего хозяйства. М.-Л., 1934. С. 38–39.

ния на пути к цели. Здесь мы особенно сильно отстаём от некоторых других стран, где такой инструментарий создан и практически применяется»³⁰³.

В другой статье С.П. Матвейчук даёт образное сравнение нашей государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства с зарубежными. «Ограничусь здесь лишь одним наблюдением, – пишет он, – предварительно итожащим изучение мирового опыта: сопоставление западных, в том числе европейских, усилий и российских реалий приводит к мысли, что мы движемся в противофазе, тропим в пяту»³⁰⁴. Возможно, наиболее показательна в этом отношении политика максимального закрепления всё более мелких угодий за частными лицами и корпорациями с пропагандой вольерных хозяйств»³⁰⁵ и т.д.

Охотничье хозяйство сегодня – черная дыра, – считает главный редактор журнала «Охота» (национальный охотничий журнал) В.А. Ольшанский, – в которую уходят бюджетные средства, но оценить эффективность их использования невозможно. Отсутствуют реальные экономические показатели, а системы, параметры, критерии учёта, формы документов, термины, используемые Росстатом, «Общероссийским классификатором видов экономической деятельности» и «Общероссийским классификатором занятий» в области охоты и (или) охотничьего хозяйства, не совпадают и даже противоречат друг другу³⁰⁶.

Следует заметить, – писал Е.Н. Козлов, – что до тех пор, пока не будет чёткого определения понятия «охотничье хозяйство», целей, задач и критериев оценки его деятельности, пока не будет найден баланс интересов между государством

³⁰³ Матвейчук С. Доклад американского биолога как зеркало проблем российского охотничьего хозяйства // «Охота» (национальный охотничий журнал). 2008. № 8. С. 31. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

³⁰⁴ Тропить зверя в пяту означает движение по следу не в направлении за животным, а в противоположную сторону.

³⁰⁵ Матвейчук С. Североамериканская модель в теории и на практике // «Охота» (национальный охотничий журнал). 2009. № 8. С. 10–18. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

³⁰⁶ Ольшанский В. «На деревню, дедушке», Владимиру Владимировичу // «Охота» (национальный охотничий журнал). 2012. № 11. С. 3. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

(охотуправлениями субъектов, охотпользователями) и охотниками, до тех пор ни о каком совместном ведении и развитии охотничьего хозяйства в России не может быть и речи. И все будут действовать по принципу «кто в лес, кто по дрова»³⁰⁷.

Какова основная и главная цель охотничьего хозяйства? Суждений по данным вопросам высказано немало как весьма всеобъемлющих, абстрактных, так и конкретных, приземлённых. По мнению А. Бонч-Бруевича, это осуществление комплекса мероприятий, направленных на удовлетворение потребностей населения в любительской охоте при строгом соблюдении интересов государства, по сохранению биологических видов и среды их обитания, а также по организации и производству профессиональной охоты в промысловых районах с целью сдачи государству продукции в виде пушнины и мяса диких животных. Руководитель российской охоты – Департамента государственной политики МПР России А. Берсенев считает, что основная цель охотничьего хозяйства сейчас заключается не столько в удовлетворении интересов тех или иных людей, сколько в защите «интересов» животного мира, иначе говоря, это задача по сохранению и восстановлению оптимальной численности охотничьих животных сообразно каждой конкретной территории³⁰⁸.

Г.И. Сухомиров, Н.М. Балаганский полагают, что государственная политика должна преследовать цель создания правовых и организационно-экономических условий для интенсивного развития отрасли, увеличения её вклада в экономику, более полного удовлетворения социальных потребностей населения на основе рационального использования всего ресурсного потенциала³⁰⁹.

³⁰⁷ Козлов Е. Лукавые цифры. Статья вторая // Российская Охотничья Газета. 2011. 21 июня. № 26. С. 5.

³⁰⁸ Бонч-Бруевич А. Охота и охотники: что они для государства? // Российская Охотничья Газета. 2012. 13–19 июня. № 25. С. 1–2; URL: <http://www.ohotniki.ru/hunting/societys/clubs/article/2012/06/14/635812-ohota-i-ohotniki-chto-oni-dlya-gosudarstva.html>.

³⁰⁹ Сухомиров Г.И., Балаганский Н.М. Эволюция управления охотничьим хозяйством за последние 50 лет // Климат, экология, сельское хозяйство Евразии. Секция «Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов. Материалы Международной научно-практической конференции 28–31 мая 2009 г. – Иркутск: ИрГСХА, 2009. С. 135.

По мнению В.В. Дёжкина, А.А. Данилкина, В.А. Кузякина, исключительными критериями положительной оценки деятельности охотхозяйства служат сохранение, увеличение, оптимизация и неистощимость использования биологических ресурсов при наличии необходимых экологических условий, а также социальная справедливость в использовании ресурсов³¹⁰.

Н.В. Краев и С.П. Матвейчук считают, что государственная политика в области охоты и охотничьего хозяйства в России должна обеспечивать устойчивое осуществление охотничьего использования ресурсов диких млекопитающих и птиц, существование их популяций и сохранение социально-экономических предпосылок занятия охотой. Причем нормативно-правовое регулирование отношений в этой сфере должно осуществляться с учётом представлений об охоте как ценной составляющей традиционного образа жизни и культурного наследия народов России, многогранного значения охоты как вида экономической, рекреационно-оздоровительной, туристической и иной деятельности населения, роли охоты как регулятора и индикатора состояния окружающей природной среды³¹¹.

Е.Н. Козлов указывает, что слово «хозяйство» толковые словари трактуют как производство, предприятие по производству товаров и услуг. Хозяйство может быть государственным, региональным, муниципальным, коллективным, фермерским, частным, промышленным, сельскохозяйственным, заводским, охотничьим и т.д. Охотничье хозяйство долж-

³¹⁰ Дёжкин В., Данилкин А., Кузякин В. Концептуальные основы рационального ресурсопользования в охотничьем хозяйстве России // «Охота» (национальный охотничий журнал). 2009. № 8. С. 5. URL: <http://www.journalhunt.ru/>.

³¹¹ Краев Н.В., Матвейчук С.П. Проект Федерального закона «Об охоте» // Охотоведение. Экономика, организация, право: научно-теоретический журнал / ВНИИОЗ, РАСХН; под ред. В.Г. Сафонова. – Киров, 2006. № 3 (53). С. 12–68; Краев Н.В., Матвейчук С.П. Некоторые новеллы проекта закона об охоте // Охотоведение. Экономика, организация, право: научно-теоретический журнал / ВНИИОЗ, РАСХН; под ред. В.Г. Сафонова. – Киров, 2006. № 3 (53). С. 69–82.

но производить продукцию в виде добычи диких охотничьих животных, переработки продукции промысла и сопутствующей ему, культивирования охотничьих животных с целью выпуска в охотугодья, «под ружьё», оказания услуг лицам, осуществляющим охоту (по их заявкам), способствовать удовлетворению потребностей граждан в охоте и отдыхе и т.д. Критерием деятельности охотничьего хозяйства должно быть не число установленных аншлагов, солонцов, галечников, искусственных гнёзд, не объём выложенной подкормки, размер кормовых полей, число заготовленных веников или поваленных деревьев кормовых пород и даже не численность охотничьих животных на закреплённых за охотхозяйством угодьях, а продуктивность охотугодий (добыча охотничьей продукции с единицы площади охотугодий) и посещаемость хозяйства охотниками (человеко-дней на единицу площади охотугодий)³¹².

Его поддерживает А. Дурандин. Надо вводить показатель посещаемости на тыс. га охотничьих угодий как критерий эффективности ведения охотничьего хозяйства. Следует концептуально определиться, что должно главенствовать – доступность охоты для всех социальных слоев или обеспечение угодий большим количеством разнообразных объектов охоты³¹³.

Авторы проекта Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений и развития охотхозяйственной деятельности в Российской Федерации до 2030 года, обнародованной на официальном сайте МПР России в декабре 2012 года, считают, что охотпользование должно обеспечивать получение «макси-

³¹² Козлов Е. Такой закон об охоте нам не нужен! // Российская Охотничья Газета. 2008. 3 сентября. № 36 (736); URL: <http://www.hunfi.ru/node/281>; <http://www.ohotniki.ru/editions/rog/article/2008/09/02/25174-takoy-zakon-ob-ohote-nam-ne-nuzhen.html>.

³¹³ Дурандин А. Как исправить закон об охоте // Российская Охотничья Газета. 2012. 15–21 августа. № 34. С.1–2; URL: <http://www.ohotniki.ru/hunting/article/2012/08/17/636410-kak-ispravit-zakon-ob-ohote.html>.

мального дохода для настоящего и будущих поколений при сохранении оптимальной структуры популяции эксплуатируемых видов животных и среды их обитания», а государственное управление охотничьими ресурсами «предполагает увеличение и сохранение для настоящих и будущих поколений потоков дохода от охотничьей деятельности как за счёт получаемой продукции, так и вследствие расширения и повышения качества рекреационных услуг, развития соответствующей инфраструктуры (гостиничный бизнес, транспортные услуги, производство современного высокотехнологичного снаряжения и т.п.) и создания дополнительных рабочих мест»³¹⁴.

А.П. Каледин предлагает «для экономической оценки деятельности любого охотхозяйства использовать повидовую оценку эффективности эксплуатации охотничьих животных. Суть этой оценки должна выражаться в отношении фактических доходов, полученных охотхозяйством в сезон при добыче того количества животных, которое планировалось после учётных работ, к расчётным доходам, определённым при использовании численности тех же видов в соответствии с проектом внутривидового охотустройства... Максимальную численность охотничьих животных в хозяйствах поддерживать продолжительное время невозможно, но «хозяйственно допустимая численность» является тем пределом, к которому должно стремиться каждое охотничье хозяйство. Это и есть оптимальная численность, в соответствии с которой можно вести расчёты»³¹⁵.

Государственная политика – это то силовое поле, которое способно сориентировать разнонаправленное движение в

³¹⁴ Проект Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений и развития охотхозяйственной деятельности в Российской Федерации до 2030 года. 6 декабря 2012 г. // <http://www.mnr.gov.ru/online/detail.php?ID=129711>.

³¹⁵ Каледин А.П. Сохранение биоразнообразия охотничьих животных на принципах организации и экономики охотничьего хозяйства. Автореф. дисс. соиск. уч. степени доктора биологических наук. Москва, 2013. С. 12.

идеологическом, нормативно-правовом, организационно-экономическом и другом обеспечении охоты и охотничьего хозяйства. Государством должны быть выработаны, сформулированы в нормативных правовых актах цели, задачи, принципы, решения, индикаторы, обеспечивающие устойчивость охоты, использования ресурсов и динамичное развитие охотничьего хозяйства на перспективу.

В настоящее время фактически отсутствуют стратегические документы планирования, управления, государственной политики, которые бы определяли цели, задачи, приоритеты, научные, правовые, организационные основы, экономические механизмы и основные направления деятельности в сфере охоты и охотничьего хозяйства на длительный период.

С этим связана потребность в разработке федеральной Стратегии развития охотничьего хозяйства на долгосрочную перспективу. При подготовке такой стратегии необходимо проведение системного анализа законодательства, практики его применения, статистической, экономической, правовой, социальной информации и выработка предложений по оптимизации государственного управления, предоставления и реализации права охоты, предоставления и реализации права долгосрочного пользования охотничьими животными, регламентации охраны, воспроизводства и использования охотничьих животных и среды их обитания, повышения эффективности юридической ответственности за нарушения законодательства, организации правового мониторинга. На основе федеральной стратегии целесообразно представляется выработка региональных документов долгосрочного развития уровня стратегий, концепций, программ, а в регионах, где они имеются – их согласование с федеральной стратегией развития.

Федеральные и региональные стратегии (концепции) развития охотничьего хозяйства, в свою очередь, должны служить основой для выработки соответствующих государственных программ и мероприятий.

Разработка взаимосвязанных документов стратегического планирования позволит в системном виде улучшить и гармонизировать законодательство, государственное управление, охрану и использование ресурсов животного мира и в конечном счёте разумно удовлетворять социальные потребности государства и общества в продукции и услугах, источником которых является охота.

При формулировании целей охотничьего хозяйства на перспективу должны быть учтены как минимум два элемента – неистощительность использования охотничьих ресурсов и максимальное удовлетворение потребностей граждан в охоте. Часто ставящееся во главу угла достижение определённой численности охотничьих животных (высокой, оптимальной, предельной, минимальной и т.д.) это, по нашему мнению, не самоцель, а необходимый фундамент устойчивого использования охотничьих ресурсов, необходимое условие удовлетворения запросов охотников, получения продукции, источником которой является охота, и т.д.

Для определения эффективности государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства целесообразно выработать несколько групп критериев для оценки деятельности:

- охотничьего хозяйства России как отрасли народного хозяйства;
- охотничьего хозяйства субъекта Российской Федерации;
- федерального и региональных органов, осуществляющих управление охотой и охотничьим хозяйством;
- конкретных охотничьих хозяйств.

Представляется, что к числу важнейших показателей (индикаторов, критериев, параметров) деятельности в сфере охоты и охотничьего хозяйства должны относиться не только численность (плотность населения) охотничьих животных, но и количество охотников, объём добычи охотничьих ресурсов, выход охотхозяйственной продукции на 1 тыс. га угодий, регулирование численности животных, вредящих охот-

ничьему и сельскому хозяйствам, посещаемость охотничьих хозяйств (человеко/дней на 1000 га), объём инвестиций, направляемых на развитие охотничьего хозяйства, охрану и воспроизводство охотничьих ресурсов, и так далее.

В целом можно констатировать, что обоснование, выработка и апробация системы показателей оценки воздействия государственной политики на состояние охотничьего хозяйства и популяций охотничьих животных как на региональном, так и на федеральном уровнях в настоящее время является одной из наиболее актуальных научных и практических задач³¹⁶.

³¹⁶ Андреев М.Н., Краев Н.В., Краева В.Н. Федеральная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства современного периода // Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал. 2013. № 3. С. 27-33; Андреев М.Н., Краев Н.В., Краева В.Н. Региональная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства // Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал. 2013. № 4. С. 17-23.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Известно, что охота и охотничье хозяйство являются традиционным видом деятельности многонационального населения России. Несмотря на характерный для отечественного охотпользования экстенсивный характер, оно также традиционно является значимым социально-экономическим и экологическим фактором, источником бюджетных доходов и природоохранных затрат, культурным феноменом. Поэтому вопросы развития охоты и охотничьего хозяйства России и регионов важны не только с научной точки зрения при рассмотрении теоретических и методологических проблем охраны и воспроизводства животного мира, охотничьих животных и среды его обитания, форм, методов и эффективности их использования, но и прежде всего в практическом плане, при планировании и осуществлении мероприятий по развитию охоты и охотничьего хозяйства на местном, региональном и федеральном уровнях.

Будучи источником суверенной власти, а также собственником животного мира, российское государство, очевидно, вправе осуществлять не только управление его охраной и использованием, но и в полной мере решать вопросы владения, пользования и распоряжения объектами животного мира. С этим связана одна из особенностей охотпользования – высокий уровень государственного регулирования и соответственно определение путей развития отрасли, оценка её социально-экономической и экологической эффективности невозможны без активного участия государственных органов.

Как показывают исследования, в советский период функционировала достаточно эффективная система государственного регулирования и управления деятельностью в сфере охоты и охотничьего хозяйства. В это же время была выработана относительно целостная, отвечающая потребностям своего времени система органов, принципов, целей, задач, приоритетов, решений и критериев их оценки, обеспечивающих

устойчивое развитие охоты и охотничьего хозяйства, сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов, то есть всех тех элементов, которые в системе и определяют понятие государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства.

Суть государственной политики в советский период заключалась в обеспечении потребностей государства в продукции охоты, в наиболее полном удовлетворении запросов охот-организаций и охотников (включая различные формы материального и морального стимулирования). Это достигалось посредством триады, объединяющей вопросы охраны, воспроизводства и рационального использования ресурсов диких зверей и птиц. Для этого в комплексе создавались и совершенствовались законодательство, органы управления и контроля, цели и задачи, критерии оценки и поощрения гос-охотнадзора, охотпользователей, штатных охотников, полупромысловиков и охотников-любителей, методы учётов охотничьих животных, прогнозирования численности животных, промысловой разведки и т.д. Была создана система охраны государственного охотничьего фонда, принимались меры по усилению борьбы с браконьерством. В необходимых случаях осуществлялись мероприятия по расселению, восстановлению и увеличению поголовья ценных видов охотничьих животных, создавались государственные, кооперативные и общественные охотничьи хозяйства, охотничьи заповедники и заказники, осуществлялось регулирование численности волка и других животных, вредящих животному миру, и т.д. Мероприятия по охране и воспроизводству охотничьих ресурсов проводились в неразрывной связи с правовым регулированием их использования, включавшим специальные требования к лицам, осуществляющим охоту, установление перечня охотничьих животных, нормирование их добычи, определение мест, сроков, орудий и способов охоты, установление и осуществление надзора и контроля, а также решение других вопросов.

Особенность государственной политики в советский период заключалась в системной связи охраны, воспроизводства и регулирования добычи охотничьих ресурсов с организацией хозяйственной деятельности по их использованию, включая планирование и контроль над достижением конечных результатов охотхозяйственной деятельности – выпуском продукции и экономическими показателями эффективности её производства. Поскольку значительная часть охотничьих хозяйств выполняла важнейшие социальные функции, обеспечивая занятость, содержание и функционирование объектов жизнеобеспечения населения в отдалённых районах европейского Севера, Урала, Сибири и Дальнего Востока, то связанные с этим издержки отчасти компенсировались государством.

Хотя принцип рационального (неистощительного, экономически и социально обоснованного) использования охотничьих ресурсов, являвшийся лейтмотивом государственной политики в советский период, был позитивно воспринят современной системой государственного управления и законодательно закреплён федеральным и региональным законодательством, он перестал рассматриваться как обязательный элемент государственной деятельности созданных в 1990–2000-х годах отраслевых органов управления охраной и использованием животного мира.

Причинами этого были либерализация экономической деятельности и изменение функционала государственных органов. Наряду с позитивными последствиями таких преобразований они привели к существенному ослаблению государственного управления охраной и использованием охотничьих ресурсов, в том числе государственного охотничьего надзора.

Разрыв связки «охрана и воспроизводство охотничьих ресурсов» с ответственностью государственных органов за результаты и последствия их использования, в том числе экономические, стал одной из причин того, что созданные и создаваемые в современный период специально уполномочен-

ные государственные органы утрачивают статус полноценного органа государственного управления отраслью, и, как показано в работе, их функции сосредоточиваются только на одной стороне проблем охраны, воспроизводства и использования ресурсов охотничьих животных – их сохранении и воспроизводстве, которое фактически становится целью государственной политики, ради которой и осуществляется регулирование их использования. Вопросы полного освоения имеющихся ресурсов охотничьих животных и удовлетворение интересов государства в продукции охоты, а охотников – в их любимом занятии, остались как бы «за бортом» государственной политики.

С одной стороны, такая позиция может рассматриваться как своеобразная «рефлексия» специалистами государственных органов негативной ситуации 90-х годов, когда происходило ассоциируемое с неэффективным государственным управлением сокращение численности популяций копытных животных. С другой стороны, ситуация связана с ограниченным функционалом государственных органов (сокращением полномочий и задач, поставленных перед ними). Федеральным законом об охоте органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляющие деятельность по управлению охотой, нацелены в основном на сохранение охотничьих ресурсов (регламентация и осуществление государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, охотхозяйственного реестра, нормирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, проведение охотустройства, регулирование численности и т.д.). Тем не менее, несмотря на сосредоточение государственных усилий на сохранении охотничьих ресурсов, непосредственное участие государственных органов в охране и воспроизводстве диких зверей и птиц постепенно сокращается. Среди проблем, возникших в сфере государственного управления, актуальными являются вопросы совершенствования федерального закона об охоте, изменения системы органов государственного управления в сфе-

ре охоты и охотничьего хозяйства, укрепления государственного, производственного и общественного охотничьего надзора и контроля, повышение качества взаимодействия госохоторганов с общественными организациями и гражданами, регулирование численности ряда видов охотничьих животных по хозяйственным и санитарно-эпизоотическим причинам и так далее. Поскольку законодательно полномочия специально уполномоченных государственных органов ограничены главным образом ресурсными вопросами, государственное управление полным освоением имеющихся ресурсов, удовлетворение интересов долгосрочных охотпользователей и охотников фактически «выпало» из сферы государственного управления охотой и охотничьим хозяйством, охраной и использованием ресурсов животного мира в целом.

Стали развиваться тенденции слияния государственных органов управления в сфере охоты и охотничьего хозяйства с экологическими и другими органами государственной власти. Современное государственное управление охотой и охотничьим хозяйством постепенно приобретает межотраслевой характер и всё в меньшей степени отражает значимые для государства и общества интересы охотпользования и даже, наоборот, как, например, в случае с сельским и лесным хозяйством, реализует политику, направленную на компенсацию охотничьими хозяйствами издержек, возникающих в других отраслях хозяйственной деятельности. Эта ситуация уже сейчас отрицательно сказывается на состоянии охотничьего хозяйства и создаёт предпосылки для протестного поведения, в том числе браконьерства.

Современная проблематика, сложившаяся в охоте, охотничьем хозяйстве как самостоятельной отрасли природопользования, в её до последнего времени неотъемлемой части – в государственном управлении, очевидно, требует принятия адекватных мер по исправлению ситуации. Поскольку определение направлений развития охотничьего хозяйства, его целей, задач и приоритетов само по себе является проблем-

ным вопросом, то разработку мер по преодолению узких мест и развитию охотничьей отрасли необходимо начать с рассмотрения именно этой задачи. И то, как она будет решена, во многом определит нашу оценку и действия в отношении других проблемных ситуаций отрасли. Основная цель, которую прежде всего необходимо достичь, заключается в разработке сбалансированной концепции, стратегии или другого программного документа, содержащего всесторонний комплексный анализ государственной политики, правовое регулирование охоты и охотничьего хозяйства за длительный период, формулирование цели охотничьего хозяйства, разработку плана и мероприятий по развитию российской охоты и охотничьего хозяйства.

Исходя из анализа документов, в разное время разработанных федеральными и региональными органами государственной власти, можно заключить, что концепция и (или) стратегия развития охотничьего хозяйства должна иметь комплексный характер и учитывать не только ресурсные, но и в равной степени социально-экономические, а также культурные аспекты охотпользования. Концепция (стратегия) развития охоты и охотничьего хозяйства Российской Федерации также должна определить направления государственного управления отраслью, ответив на ключевой вопрос: «Какой должна быть оптимальная система госорганов в сфере охоты; каков объём полномочий центра, субъектов и долгосрочных охотпользователей, которые бы в наибольшей степени отвечали современному и прогнозируемому состоянию охотничьего хозяйства, бюджетным возможностям государства и т.д.?»

Несмотря на передачу большей части полномочий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов из центра в регионы России, ключевым звеном, определяющим государственную политику в сфере охоты на общероссийском уровне, по-прежнему остаётся система специально уполномоченных федеральных органов государственной власти, основную

роль в которой играет федеральный орган, осуществляющий выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере охоты. Этот орган и должен обеспечить разработку основных положений государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства на долгосрочную перспективу.

В целях консолидации усилий сторон, заинтересованных в конструктивном решении проблем охоты и охотничьего хозяйства России, его социальной и экономической значимости, сохранении их природоохранной роли, непосредственную подготовку документов стратегического планирования в сфере охоты и охотничьего хозяйства целесообразно вести с привлечением авторитетных специалистов охотничьего хозяйства, с участием или обязательным учётом мнений специализированных научных и образовательных организаций, позиций общественных объединений охотников. Игнорирование такого подхода является одной из причин критической оценки принятых в последние годы важнейших отраслевых документов.

Поэтому от того, насколько квалифицированно, гласно, открыто и прозрачно будет осуществляться разработка основополагающих актов в сфере охоты и охотничьего хозяйства, будет зависеть успех в реализации долговременных целей и планов развития отрасли, характер общественных отношений в данной сфере, обоснованность и эффективность государственной политики.

Научное издание

Михаил Николаевич **Андреев**
Николай Васильевич **Краев**
Василиса Николаевна **Краева**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
В СФЕРЕ ОХОТЫ И ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Science edition

Mikhail Nikolaevich **Andreev**
Nikolay Vasilyevich **Kraev**
Vasilisa Nikolayevna **Kraeva**

**STATE POLICY
IN THE FIELD OF HUNTING AND GAME MANAGEMENT:
HISTORY AND MODERN PRACTICE**

Корректор
Смертина Тамара Викторовна
Верстка и оформление
Митюкова Ольга Евгеньевна

Подписано в печать 30.09.2013.
Формат 60x84 1/16. Тираж 500 экз. Заказ 250.

Отпечатано в ООО «Омега»
610000, Россия, г. Киров (обл.), Динамовский пр-д, 4
E-mail: kirov_alfa-kom@list.ru

