



ЦЕНТР
АМУРСКИЙ
ТИГР



ОХРАНА ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ



ОХРАНА ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ А.Ю. ВИНОКУРОВА





Академия Генеральной
прокуратуры Российской Федерации



Автономная некоммерческая организация
«Центр «Амурский тигр»

*Сборник подготовлен при финансовой поддержке
Автономной некоммерческой организации «Центр «Амурский тигр»*

ОХРАНА ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

Сборник научных трудов

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора
А.Ю. Винокурова

Москва
РИТМ
2016

УДК [502.1:502.211](06)
ББК 20.18я43+67.407я43
О-92

*АНО «Центр «Амурский тигр» благодарит сотрудников
Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации за проделанную работу по подготовке настоящего
сборника и выражает надежду, что его содержание окажется полезным
для практикующих специалистов, непосредственно осуществляющих охрану
редких животных в нашей стране, а также для научных работников,
аспирантов, преподавателей и студентов юридических вузов.*

Редакционная коллегия:

Н.А. Игонина – заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук – руководитель авторского коллектива;
Д.Г. Добрецов – ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук;
М.М. Какителашвили – ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук

Рецензенты:

Н.Н. Карпов – заведующий кафедрой Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук, профессор;
Н.В. Субанова – заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук

Охрана объектов животного мира: правовые и организационные аспекты: сб. науч. трудов / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. – М.: РИТМ, 2016. – 240 с.

ISBN 978-5-98422-293-8

В сборник включены статьи научных и практических работников по проблемам охраны объектов животного мира, а также доклады и выступления участников «круглого стола» «Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира», состоявшегося в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 10 апреля 2015 г.

УДК [502.1:502.211](06)
ББК 20.18я43+67.407я43

ISBN 978-5-98422-293-8

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2016
© АНО «Центр «Амурский тигр», 2016
© Авторы, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Обзор «круглого стола» «Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира», проведенного Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с АНО «Центр «Амурский тигр»	8
Раздел 1. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА	20
Правовое регулирование охраны и использования объектов животного мира в Российской Федерации	20
Административно-правовой механизм охраны объектов животного мира	37
Уголовная ответственность за посягательства на сохранность животного мира, совершенные с использованием служебного положения.	47
Уголовная ответственность за незаконную охоту, совершенную в соучастии: вопросы законодательной регламентации и правоприменения	54
Повышение эффективности охраны амурского тигра и иных особо ценных диких животных	68
Раздел 2. СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА	76
Предмет, объект, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов	76
Состояние законности и прокурорского надзора в сфере охраны и использования объектов животного мира	81
Актуальные вопросы организации деятельности органов прокуратуры по охране и использованию объектов животного мира вне уголовно-правовой сферы	96

Типичные нарушения законов в области охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов и меры прокурорского реагирования на них	112
Актуальные вопросы надзора за исполнением законодательства об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов на территории Республики Алтай	131
Раздел 3. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ УЧАСТНИКОВ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА	142
Система органов управления в сфере охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов	142
Право собственности на объекты животного мира как юридическая категория	150
Разрешительная система в области использования животного мира	163
Особенности охраны территорий, прилегающих к заповедникам	172
Правовые и организационные проблемы обеспечения режима особой охраны животного мира на территории Дальневосточного морского заповедника и пути их решения.	175
Проблемы борьбы с контрабандой объектов СИТЕС	188
Актуальные вопросы приобретения хозяйствующими субъектами права пользования объектами животного мира	211
Анализ региональной практики регламентации учета охотничьих животных	224
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	233
ЛИТЕРАТУРА	235

ВВЕДЕНИЕ

Творческий коллектив авторов настоящего сборника научных трудов – ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Всероссийского научно-исследовательского института охотничьего хозяйства и звероводства им. профессора Б.М. Житкова, работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации, руководителей особо охраняемых природных территорий, осуществляющих научные изыскания в сфере животного мира, объединенных общей целью сохранения биоразнообразия России правовыми и организационными средствами, при поддержке АНО «Центр «Амурский тигр», представили на научное обсуждение свои работы.

Научные интересы авторов настоящего сборника, направленные на изучение состояния правового регулирования в сфере охраны объектов животного мира в целом, выявление проблем законодательства и поиск путей их решения, усиление механизмов ответственности, анализ состояния законности, совершенствование прокурорского надзора и государственного управления в сфере охраны объектов животного мира, обусловили необходимость структурирования научных трудов в настоящем сборнике по трем разделам: «Состояние и проблемы правового регулирования в сфере охраны объектов животного мира», «Состояние законности и проблемы прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов животного мира», «Организация управления и особенности правосубъектности участников правоотношений в сфере охраны и использования объектов животного мира».

В первом разделе авторы представили расширенный обзор законодательства в исследуемой сфере, через призму уголовно-правовых отношений обозначили проблемы «узости» субъектного состава экологических преступлений, совершаемых с использованием служебного положения, указали на неоправданно мягкую уголовную ответственность за такие преступления, посягающие на сохранность животного мира. На основе анализа материалов судебной практики были предложены пути повышения эффективности противодействия

групповой экологической преступности в сфере незаконной добычи биологических ресурсов.

Во втором разделе сборника научных трудов аккумулированы «отправные точки» в осуществлении деятельности прокурора по охране объектов животного мира преимущественно вне уголовно-правовой сферы, в том числе раскрыты основы прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании животного мира, его предмет, направления, задачи, представлен анализ состояния надзора за законностью правовых актов, надзора за исполнением законов в указанной сфере и исковой работы прокуроров по результатам надзорной деятельности, обозначены проблемные вопросы данной деятельности.

Типизация выявляемых прокурорами нарушений, приведенная авторами, и раскрытие особенностей актуальных направлений надзора могут явиться подспорьем в научной и практической работе лиц, занятых в сфере охраны и использования животного мира.

Серьезное научное и практическое значение имеет представленный в указанном разделе анализ состояния законности в сфере охраны и использования объектов животного мира, проведенный с учетом данных о развитии нормативного правового регулирования, количественных показателей работы органов прокуратуры (выявленных нарушений закона, внесенных актов прокурорского реагирования, размера возмещенного вреда, количества привлеченных к ответственности и др.) за последние 15 лет и о применении норм Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), устанавливающих ответственность за преступления, посягающие на животный мир и среду его обитания.

В третьем разделе развернуто раскрыты важнейшие правовые категории (такие, как право собственности на объекты животного мира), специфика правосубъектности участников правоотношений в сфере охраны и использования объектов животного мира, состав и проблемы функционирования органов управления в указанной сфере, особенностей разрешительной деятельности, правовые и организационные способы обеспечения режима охраны отдельных категорий особо охраняемых природных территорий. Затронуты также проблемы незаконной добычи и контрабанды особо ценных водных биологических ресурсов, приведен анализ криминогенной обстановки в сфере незаконного оборота (ввоза и вывоза) объектов животного мира, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС).

Уникальность настоящей научной работы определяется объединением по инициативе НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в одном сборнике многополярных научных мнений профессионалов с многолетним опытом работы – докторов и кандидатов юридических, биологических наук, практических работников, в рамках одного вопроса – охраны и использования животного мира, но по различным отраслям права (гражданскому, административному, уголовному, экологическому, международному), а также по прокурорскому надзору, криминалистике, криминологии и др.

Представляется абсолютно очевидным, что проблемы охраны животного мира перестали носить узковедомственный характер и могут быть разрешены только сообща путем межведомственного взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного контроля, правоохранительными органами, осуществляемого с привлечением сотрудников особо охраняемых природных территорий. Немаловажную роль в деле охраны животного мира ученые, чьи труды представлены в настоящем сборнике, отводят взаимодействию органов публичной власти, органов прокуратуры, правоохранительных органов с институтами гражданского общества – правозащитными организациями экологической направленности.

Надеемся, что настоящий сборник научных трудов внесет свой вклад в дело защиты редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных в России, будет способствовать цивилизованному использованию охотничьих ресурсов, сохранению среды их обитания, позволит действительно использовать институты ответственности за правонарушения и станет хорошей научной основой для будущих исследований правового характера по вопросам охраны и использования животного мира в России.

Н.А. Игонина,
заведующая отделом
НИИ Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Обзор «круглого стола»
«Проблемы исполнения законодательства
об охране животного мира», проведенного
Академией Генеральной прокуратуры
Российской Федерации совместно
с АНО «Центр «Амурский тигр»¹**

Задача охраны объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, признана на международном и национальном уровнях как одна из ключевых для сохранения биоразнообразия, имеющего экологическое, генетическое, социальное, экономическое, научное, воспитательное, культурное, рекреационное и эстетическое значение.

Без сохранения животного мира невозможно обеспечить благоприятную окружающую среду для настоящего и будущих поколений.

Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации², к основным направлениям государственной политики в области экологии относит сохранение и восстановление природной среды. Основные задачи в этой сфере – сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.02.2014 № 212-р утверждена Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 г.³ (далее – Стратегия). В Стратегии, в частности, отмечено, что достижение цели обеспече-

¹ **Добрецов Денис Григорьевич** – ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, **Какителашвили Михаил Михайлович** – ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук. В данном обзоре и далее по тексту сборника должности авторов и иных лиц приведены на момент описываемых событий и представления материалов в сборник.

² Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р.

³ Отметим, что, несмотря на принятие этой Стратегии, не отменен и формально является действующим приказ Минприроды России от 06.04.2004 № 323 «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов».

ния на долговременной основе сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных в интересах устойчивого развития Российской Федерации возможно в результате формирования правовых, социально-экономических и природоохранных условий. Одним из таких условий является укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды.

В этих условиях особое значение для поддержания режима законности в рассматриваемой области правоотношений приобретает работа органов прокуратуры, наделенных полномочиями по надзору за исполнением законов органами исполнительной власти федерального и регионального уровней (в том числе осуществляющих государственный надзор в этой сфере) и юридическими лицами, осуществляющими деятельность, способную причинить ущерб редким и находящимся под угрозой исчезновения видам и среде их обитания. Учитывая необходимость охраны объектов животного мира от преступных посягательств, важными являются также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Эти, а также многие другие факты указывают на необходимость пристального внимания и деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об охране животного мира.

В связи с этим в Научно-исследовательском институте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с 2014 г. впервые было организовано проведение комплекса научных исследований по вопросам анализа состояния законности и прокурорского надзора в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, а затем и охраны животного мира в целом в связи с обращением Председателя Наблюдательного совета АНО «Центр «Амурский тигр» К.А. Чуйченко от 26.05.2014 № КА-1-31 во исполнение распоряжения ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус от 03.06.2014 № 153/1р «Об организации сотрудничества Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с АНО «Центр «Амурский тигр»».

В ходе проведения комплекса научных исследований по вопросам охраны животного мира в 2014 г. подготовлен информационно-аналитический обзор «Состояние законности в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных», а 10 апреля 2015 г. состоялся круглый стол «Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира» в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Академия).



Т.Л. Козлов



Н.В. Субанова



Р.В. Жубрин

С приветственным словом к участникам круглого стола обратился проректор Академии кандидат юридических наук Т.Л. Козлов, работу круглого стола координировала заместитель директора НИИ Академии доктор юридических наук Н.В. Субанова.

В ходе обсуждения работы органов прокуратуры по проблематике круглого стола заместитель директора НИИ Академии доктор юридических наук Р.В. Жубрин обратил внимание присутствующих на необходимость внедрения критериев эффективности работы в деятельности органов прокуратуры.

В работе круглого стола приняли участие представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры и иных природоохранных прокуратур, сотрудники Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации; представитель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; представители Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации; АНО «Центр «Амурский тигр»; руководители Дальневосточного морского биосферного государственного природного заповедника ДВО РАН и Государственного природного заповедника «Уссурийский» им. В.Л. Комарова ДВО РАН.

С основным докладом на тему «Научные исследования вопросов правовой охраны животного мира. Проблемы законодательства, правоприменения и пути их решения» выступила заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии кандидат юридических наук Н.А. Игонина. Доклад содержал обзор основных результатов проведенного исследования по рассматриваемой тематике.



Участники круглого стола «Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира» за работой

Среди них были отмечены такие, как выделение приоритетных направлений прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, предварительная оценка надзорной деятельности прокуроров в этой сфере, заключение о ненадлежащей работе органов государственного контроля и правоохранительных органов в сфере охраны животных, низкий уровень межведомственного взаимодействия. К насущным проблемам в сфере охраны животного мира, требующим разрешения, докладчиком были отнесены недостаточное бюджетное финансирование мероприятий по охране объектов животного мира, несовершенство Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В докладе было указано также на угрозы животному миру, обозначенные в пятом национальном докладе «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации», подготовленном Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в 2014 г., в их числе: разрушение местобитаний животных и растений; химическое загрязнение окружающей среды; фрагментация ландшафтов и «островизация» природных экосистем; трансформация традиционного агроландшафта; угроза транс-



Д.Г. Добрецов



Н.А. Иголина

формации аборигенного биоразнообразия за счет инвазий чужеродных видов; угрозы биоразнообразию, связанные с высоким уровнем браконьерства и переэксплуатацией биологических ресурсов; угрозы лесному биоразнообразию в связи с лесными пожарами и другими антропогенными воздействиями, повреждениями вредными организмами и болезнями леса; чрезмерное развитие коммерческой рекреации; недостатки системы государственного управления.

В выступлении ведущего научного сотрудника НИИ Академии Д.Г. Добрецова был дан анализ состояния прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов, указаны типичные нарушения, выявляемые прокурорами в рамках этого надзора, отмечена тенденция снижения основных статистических показателей работы прокуроров в этой сфере в последние годы, предложены возможные причины такой ситуации.

Особый интерес у участников круглого стола вызвало выступление начальника отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.А. Канунцева на тему «Надзорные мероприятия в сфере исполнения законодательства о животном мире», в котором раскрывались задачи



А.А. Канунцев



Е.А. Макушенко

и специфика деятельности органов прокуратуры в сфере охраны животного мира, были проанализированы меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов в этой сфере. Эффективной мерой реагирования были названы обращения в суд с исками и заявлениями в интересах как Российской Федерации и ее субъектов или муниципальных образований, а также граждан. Было отмечено выявленное Генеральной прокуратурой Российской Федерации ненадлежащее исполнение Минприроды России и Росприроднадзором полномочий по нормативному правовому регулированию этой области правоотношений.

Особенности организации и проведения прокурорских проверок исполнения законодательства об охране животного мира на соответствующих территориях были освещены в выступлениях первого заместителя Волжского межрегионального природоохранного прокурора, кандидата юридических наук Е.А. Макушенко, старшего помощника прокурора Республики Алтай В.В. Костерина, заместителя Горно-Алтайского межрайонного природоохранного прокурора А.С. Малчинова, прокурора отдела прокуратуры Ивановской области Е.В. Хромова, Брянского природоохранного прокурора М.В. Зубко.

Представитель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – советник аппарата Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии



**Слева направо:
А.С. Малчинов, В.В. Костерин, М.В. Зубко, Е.В. Хромов**



**Слева направо:
О.Ю. Харькова, Т.В. Величко, Д.В. Лихтин, Л.А. Канаева**

Т.В. Величко сообщила о законопроектах по вопросам животного мира, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе, а также отметила необходимость системного подхода в нормативном регулировании вопросов охраны животного мира.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации на круглом столе было представлено Департаментом государственной политики и регулирования в сфере охотничьего хозяйства (заместитель начальника отдела Д.В. Лихтин), Правовым департаментом (начальник отдела Л.А. Канаева), Департаментом государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды (заместитель начальника отдела кандидат биологических наук О.Ю. Харькова). Представители Минприроды России отметили несовершенство законодательного регулирования вопросов охраны животного мира,



Слева направо: С.М. Долганов, А.С. Вишневская, А.К. Котляр

а также осветили характерные правонарушения в различных сферах охраны животного мира, вскрываемых в рамках государственного надзора.

Правовые и организационные проблемы обеспечения режима особой охраны объектов животного мира на особо охраняемых территориях, пути их решения и выработка предложений по совершенствованию механизмов охраны окружающей среды стали предметом выступлений директора Дальневосточного морского биосферного государственного природного заповедника ДВО РАН кандидата биологических наук С.М. Долганова «Правовые и организационные проблемы обеспечения режима особой охраны объектов животного мира на территории Дальневосточного морского заповедника и пути их решения» и директора Государственного природного заповедника «Уссурийский» им. В.Л. Комарова ДВО РАН А.К. Котляра «Особенности охраны приграничных территорий заповедника».

Важность взаимодействия органов прокуратуры и институтов гражданского общества отметила в своем выступлении первый заместитель генерального директора АНО «Центр «Амурский тигр» А.С. Вишневская, а также проинформировала присутствующих о целях и задачах, о положительном опыте взаимодействия Центра и органов государственной власти, а также проблемах в области охраны животного мира.



Слева направо: Т.А. Диканова, Е.Н. Карабанова, Ю.А. Тимошенко



Участники круглого стола «Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира»

Заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспор-

те НИИ Академии доктор юридических наук Т.А. Диканова в своем выступлении «Проблемы борьбы с контрабандой объектов СИТЕС» обратила внимание на проблемы, связанные с незаконным перемещением животных и растений, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС).

Отдельным блоком на круглом столе рассматривались вопросы надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, совершенствования уголовного законодательства в области охраны животного мира.

Заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере уголовно-правового регулирования, исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера НИИ Академии кандидат юридических наук Е.Н. Карабанова указала на проблемы уголовно-правового регулирования охраны животного мира. Старший прокурор организационно-аналитического отдела Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации кандидат юридических наук Ю.А. Тимошенко отметила проблемные вопросы квалификации преступлений, посягающих на объекты животного мира.

Выступление доцента кафедры основ организации и управления в органах прокуратуры факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии кандидата юридических наук С.В. Душкина было посвящено вопросам квалификации, регистрации и статистического учета незаконной охоты.

Предметом обсуждения на круглом столе стали также вопросы:

- правового регулирования охраны животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, а также охоты и сохранения охотничьих ресурсов;
- прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира;
- деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней в сфере охраны животного мира;
- правового и организационного обеспечения деятельности особо охраняемых природных территорий;
- вопросы взаимодействия научных организаций в исследовании проблем охраны животного мира.

Подводя итоги работы круглого стола, участники пришли к следующим выводам.

Продолжающееся в последние годы ухудшение объективного состояния окружающей среды: потеря крупными реками и омывающими Россию морями рыбохозяйственной, природоохранной и рекреационной значимости; сохранение проблемы утилизации отходов; загрязнение водных объектов, атмосферного воздуха, почв – приводят к усилению тенденции к сокращению до грани исчезновения целых биологических видов (осетровых видов рыб, амурских тигров и т.д.).

Негативно влияют на экологическую ситуацию в стране и состояние охраны объектов животного мира ослабление и децентрализация системы государственного управления в этой сфере, передача ряда федеральных полномочий субъектам Российской Федерации; финансирование природоохранных мероприятий по остаточному принципу.

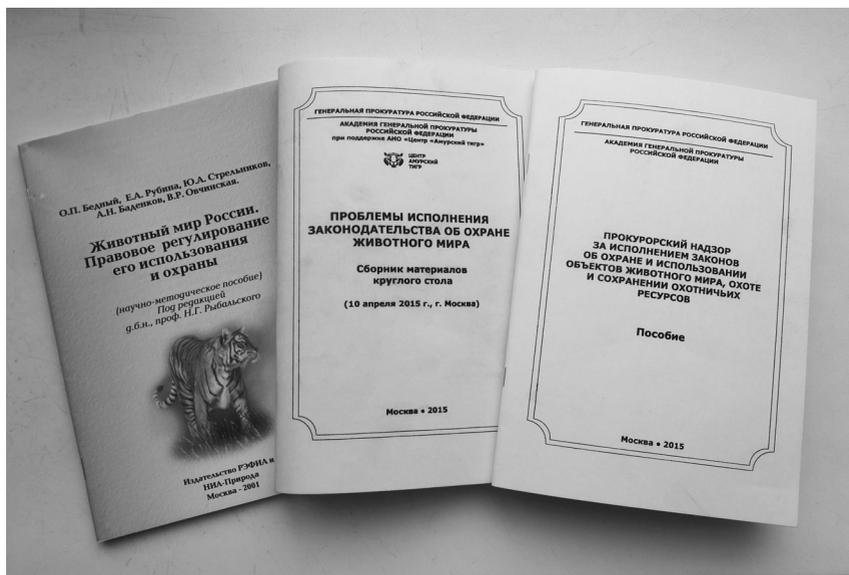
Не всегда качественно и полноценно осуществляется работа органов внутренних дел по противодействию правонарушениям в сфере охраны животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, оборота продукции незаконной охоты.

Сложно обеспечить всеобъемлющий контроль и преследование правонарушителей в этой сфере в условиях недостаточной штатной численности и технической оснащенности специализированных подразделений полиции, отсутствия на местах квалифицированных кадров, способных качественно проводить расследование по делам об экологических преступлениях.

В таких условиях относительно надежным и стабильным механизмом обеспечения законности в сфере охраны и использования объектов животного мира был и остается прокурорский надзор за исполнением законов.

Учитывая важную роль, отводимую особо охраняемым природным территориям в сохранении ключевых местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, их уникальность и специфический статус (научных учреждений), надзор за исполнением законодательства, устанавливающего режим их особой охраны, необходимо осуществлять исходя из их особенностей (географического положения, природно-климатических условий, видов охраняемой флоры и фауны, воздействия объектов инфраструктуры и др.), активно используя весь спектр мер прокурорского реагирования и форм взаимодействия с иными правоохранительными органами и органами государственного экологического надзора.

Участники круглого стола отметили важность эффективного взаимодействия органов прокуратуры с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службой



по надзору в сфере природопользования, ее территориальными органами, подведомственными организациями и другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, реализующими полномочия в данной сфере правоотношений.

Такое взаимодействие должно основываться на межведомственном документе, четко регламентирующем совместную деятельность по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений законодательства о животном мире.

Для успешного преодоления имеющихся проблем в сфере охраны объектов животного мира необходима консолидация всех заинтересованных сил, каковыми являются не только государственные, муниципальные, правоохранительные органы, но и непосредственно природопользователи, а также общественные организации, посвятившие свою деятельность делу охраны природы.

По итогам круглого стола издан сборник материалов, в который вошли доклады, выступления, статьи участников, а также принятые рекомендации по проблемам в сфере охраны объектов животного мира¹.

¹ Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира: сб. материалов круглого стола (10 апреля 2015 г., г. Москва) / под общ. ред. Н.В. Субановой. – М.: Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015.

Раздел 1

СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА

Правовое регулирование охраны и использования объектов животного мира в Российской Федерации¹

Проблема охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных признана на международном и национальном уровнях как одна из ключевых для сохранения биоразнообразия, обеспечения благоприятной окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений.

Содействие восстановлению находящихся в опасности видов является одним из обязательств (п. «f» ст. 8), взятых на себя Российской Федерацией как стороной Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 05.06.1992)². Таким образом, деятельность по сохранению и восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации, способствует сохранению биологического разнообразия планеты, имеющего «непреходящую ценность», «экологическое, генетическое, социальное, экономическое, научное, воспитательное, культурное, рекреационное и эстетическое значение» (преамбула Конвенции о биологическом разнообразии).

Главные принципы и нормы национального законодательства в области охраны окружающей среды, в том числе составляющие основу формирования общественных отношений в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, закреплены Ос-

¹ Добрецов Денис Григорьевич – ведущий научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

² Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в 1995 г. (Федеральный закон от 17.02.1995 № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии»). Текст Конвенции: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml.

новами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012), Экологической доктриной Российской Федерации (одобрен на распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р) и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р), Государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг. (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326).

Экологическая доктрина Российской Федерации к основным направлениям государственной политики в области экологии относит сохранение и восстановление природной среды. Основные задачи в этой сфере – сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности. Для этого необходимо, в частности, сохранение и восстановление редких и исчезающих видов живых организмов в естественной среде их обитания, в неволе и генетических банках.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.02.2014 № 212-р утверждена Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия). Федеральным органам исполнительной власти предписано руководствоваться ее положениями при разработке государственных программ Российской Федерации и иных программных документов, а органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано руководствоваться ее положениями при разработке региональных целевых программ и иных программных документов. Положения Стратегии определяют цели, задачи и основные направления государственной политики и деятельности в области сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, необходимые для повышения эффективности государственного управления в этой области.

В Стратегии, в частности, отмечено, что достижение цели обеспечения на долговременной основе сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных в интересах устойчивого развития Российской Федерации возможно в результате формирования правовых, социально-экономических и природоохранных условий. Одним из таких условий является укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды.

В Российской Федерации разработаны и осуществляются стратегии сохранения отдельных редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных – амурского тигра, дальневосточного леопарда, снежного барса, белого медведя, зубра, сахалинской кабарги. Реализуется программа по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда на Кавказе.

Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных играют важную роль в различных экосистемах и являются индикаторами их состояния. Основными причинами перехода видов животных в категорию редких и находящихся под угрозой исчезновения являются деградация и сокращение мест обитания в результате масштабного хозяйственного освоения территорий и прямое преследование со стороны человека, обусловленное какой-либо ценностью самого животного (например, ценная шкура, мясо, дериваты и др.). Серьезную угрозу для многих видов животных представляют глобальные климатические изменения, последствия влияния которых до конца не изучены. Указанные виды антропогенного воздействия оказывают как прямое, так и опосредованное негативное влияние.

К основным принципам сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных Стратегия относит:

- видовой принцип, основанный на сохранении численности и ареалов видов (подвидов);
- популяционный принцип, основанный на сохранении или восстановлении численности и ареалов природных популяций, достаточных для их устойчивого существования;
- организменный принцип, основанный на сохранении отдельных особей, обеспечении их воспроизводства и сохранении генотипов.

В Стратегии отмечено, что Категория «редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных, растений и грибов» включает виды, занесенные в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации.

В Стратегии отражено современное состояние и комплексные проблемы в рассматриваемой области правоотношений. Так, отмечено, что перечень объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, включает 413 видов животных, в том числе 258 видов позвоночных животных, из них – 65 видов млекопитающих (20% общего количества видов млекопитающих, описанных на территории России). В Международный Красный список Международного союза охраны природы занесены 168 видов животных, зарегистрированных на территории России. К настоящему времени более

70 субъектов Российской Федерации издали свои региональные красные книги.

Особо следует отметить, что в Стратегии подчеркнута роль особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) федерального, регионального и местного значения, система которых создала необходимую основу сохранения ключевых местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных. Важным, однако, является и факт, отмеченный в Стратегии, что основная часть местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных располагается за пределами ООПТ. На землях, на которых осуществляется интенсивная хозяйственная деятельность, состояние редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и их местообитаний во многом зависит от интенсивности негативного воздействия различных отраслей хозяйственной деятельности на живую природу, в первую очередь сельского и лесного хозяйства, рыболовства, недропользования и энергетики. Отдельные виды редких и находящихся под угрозой исчезновения птиц являются перелетными, их пролетные пути и зимовки располагаются за пределами территории Российской Федерации, в связи с чем их состояние во многом определяется условиями обитания в этот период в иных странах. Наибольшее количество редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных сосредоточено на Кавказе, юге Сибири и Дальнего Востока.

Следует отметить, что на первое место среди основных направлений государственной политики в сфере сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных Стратегия ставит совершенствование законодательства Российской Федерации в этой сфере, а на первое место среди задач, решение которых направлено на достижение цели Стратегии, – повышение эффективности государственного управления для обеспечения противодействия браконьерству и нелегальному обороту редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

В этих условиях особое значение для поддержания режима законности в рассматриваемой области правоотношений приобретает работа органов прокуратуры, наделенных полномочиями по надзору за исполнением законов органами исполнительной власти федерального и регионального уровней (в том числе осуществляющих государственный надзор в этой сфере) и юридическими лицами, осуществляющими деятельность, способную причинить ущерб редким и находящимся под угрозой исчезновения видам и среде их обитания. Учитывая необходимость охраны ряда редких и находящихся под угрозой исчезновения видов жи-

вотных от преступных посягательств, важными являются также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Вместе с тем основную работу по сохранению видов, занесенных в Красную книгу, животных должны вести уполномоченные государственные органы и организации.

Правовое регулирование в этой сфере в Российской Федерации базируется на ратифицированных актах международного права, таких как Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Вашингтон, 3 марта 1973 г., Россия стала участницей Конвенции в 1992 г. как правопреемник СССР, присоединившегося к этому документу в 1976 г.); Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г., Российская Федерация ратифицировала конвенцию в 1995 г.).

Наиболее значимые нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в рассматриваемой сфере, – федеральные законы от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов») и др., Лесной кодекс Российской Федерации¹.

Система правовой охраны животного мира в России строится на основе отраженного в преамбуле Федерального закона «О животном мире» понимания того, что животный мир является достоянием народов России, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан России. Указанный закон определяет основные понятия; закрепляет цели и содержание правового регулирования в сфере охраны и использования животного мира и среды его обитания; регулирует основы владения, пользования, распоряжения

¹ Здесь и далее по тексту обзора приведены ссылки на первые редакции нормативных правовых актов. При раскрытии содержания правовых норм учтены все внесенные в них на момент написания обзора изменения.

животным миром на территории России, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации; устанавливает полномочия органов государственной власти России, ее субъектов (включая переданные полномочия) и органов местного самоуправления в области охраны и использования животного мира, а также положения об участии коренных малочисленных народов и этнических общностей, граждан и юридических лиц в охране и использовании объектов животного мира, сохранении и восстановлении среды их обитания. Также этот закон содержит положения об охране редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных (ст. 22, 24, 40).

В науке выделяется также право природопользования животным миром (фаунопользования), под которым принято понимать «совокупность норм, регламентирующих права и обязанности лица, пользующегося им (право пользования в объективном смысле), или конкретное правомочие, принадлежащее пользователю, т.е. субъективное право пользования»¹. Охота является одним из основных видов пользования животным миром. Ее осуществление базируется на предоставлении права использовать находящиеся в исключительной государственной собственности объекты (животных в состоянии естественной свободы). Поэтому «как и относительно других природных ресурсов и объектов, на правотворчество в области охраны животного мира существенное влияние оказывают формы собственности на объекты животного мира»². В литературе справедливо замечено, что «охрана установленного порядка пользования и прав пользователей животным миром служит необходимой предпосылкой осуществления любой деятельности, направленной на использование его ресурсов. Нарушения законодательства в этой области являются не только ущемлением прав природопользователей, но и ведут к нарушению права государственной собственности на животный мир, что в свою очередь выступает нарушением прав пользователей в смысле нарушения установленного порядка пользования животным миром безотносительно к конкретным субъектам»³.

Базовым для сферы охотопользования является Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов», в котором закреплены основные понятия и принципы в этой сфере, положения о праве на добычу охотничьих ресурсов и праве собственности на продукцию охо-

¹ См.: Чуйков В.А., Шахов В.С. Право пользования животным миром: лекция. – Харьков, 1987. – С. 5.

² Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии: монография. – М.: Эксмо, 2010. – С. 454.

³ Малая Т.Н. Право собственности на животный мир: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996. – С. 104.

ты, о содержании основных понятий, правилах и ограничениях охоты, предоставлении земельных и лесных участков для осуществления охотничьего хозяйства, об охотхозяйственных соглашениях, разрешительной деятельности, федеральном государственном охотничьем надзоре и др.

Подробной правовой регламентации удостоились вопросы обращения с редкими видами животных. Как отмечается в литературе, «особое место занимают нормативные правовые акты об охране редких и исчезающих животных. Пожалуй, это единственная группа актов, реально направленная на охрану всех представителей животного мира как объектов природы, независимо от их экономического значения. Цель норм, содержащихся в указанных актах, – сохранение биологического разнообразия»¹.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» содержится ст. 60 «Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов», определяющая основы правового регулирования в этой сфере.

Регулированию охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных уделено внимание также в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 2, 22), в Лесном кодексе Российской Федерации (п. 4 ч. 5 ст. 12, п. «б» ч. 3 ст. 102), Водном кодексе Российской Федерации (п. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 42, ч. 1 ст. 65, ч. 1 ст. 67), Земельном кодексе Российской Федерации (подп. 2 п. 2 ст. 56, п. 1, 2 ст. 100), Градостроительном кодексе Российской Федерации (п. 1 ч. 1 ст. 55.1), а также в ряде подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня.

В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» редкие или находящиеся под угрозой исчезновения животные и другие организмы и места их обитания отнесены к объектам особой охраны.

Статьей 60 (п. 1) Федерального закона № 7-ФЗ установлено, что в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов их генетический фонд подлежит сохранению в низкотемпературных генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания. Запрещается деятель-

¹ *Малая Т.Н.* Указ соч. – С. 108–109.

ность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.02.1996 № 158 «О Красной книге Российской Федерации» Красная книга Российской Федерации является официальным документом, содержащим свод сведений о редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных, обитающих на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению. Издание Красной книги Российской Федерации осуществляется не реже одного раза в 10 лет за счет средств федерального бюджета.

Перечень видов, занесенных в Красную книгу, действующий официально на момент подготовки настоящего информационно-аналитического обзора, определен в приложении 1 к приказу Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды (Госкомэкологии России) от 19.12.1997 № 569¹. Порядок ведения Красной книги Российской Федерации определен приказом Госкомэкологии России от 03.10.1997 № 419-а².

В п. 3 ст. 60 Федерального закона № 7-ФЗ определено, что ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее, а также транзитная перевозка, оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в том числе растений, животных, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируется законодательством Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.08.2012 № 134 «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования» утвержден Единый перечень товаров, к которым применяются запреты (ограничения) на ввоз или вывоз государствами-членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами (приложение № 1), в который, в частности, включены виды дикой фауны и флоры, находящиеся под угрозой исчезновения, на основании конвенции о международной тор-

¹ Приказ Госкомэкологии России от 19.12.1997 № 569 «Об утверждении перечней (списков) объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 11.02.1998 № 1472).

² Приказ Госкомэкологии России от 03.10.1997 № 419-а «Об утверждении порядка ведения Красной книги Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 24.12.1997 № 1435).

говле видами дикой фауны и флоры ограниченные к перемещению через таможенную границу Таможенного союза, а также редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных и растений, включенные в красные книги Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, ограниченные к перемещению через таможенную границу Таможенного союза при вывозе.

В ст. 24 Федерального закона «О животном мире» закреплено, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу Российской Федерации и (или) красные книги субъектов Российской Федерации¹. Оборотоспособность диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях в установленном порядке.

Порядок выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.02.1996 № 156². В соответствии с этим постановлением Министерством природных ресурсов Российской Федерации (далее – МПР России) утверждены Форма разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также Рекомендации для юридического или физического лица, получившего такое разрешение³. Содержание диких животных в неволе или выпуск в естественную природную среду должны осуществляться в соответствии с указанными в разрешении условиями и в целях, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации № 156. По завершении оборота лицо, получившее разрешение, в двухмесячный срок представляет в орган, выдавший разрешение, письменный отчет о его результатах. Разрешение хранится у лица, получившего животных, и прилагается к заявлению на следующий оборот. О фактах гибели диких животных, указанных в разрешении, лицо, получившее разрешение, в 3-дневный срок сообщает в орган, выдавший разрешение.

¹ Отметим, что Российская Федерация присоединилась к Соглашению о книге редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений – Красной книге государств-участников СНГ (Постановление Правительства РФ от 13.08.1996 № 952 «О присоединении Российской Федерации...»).

² Постановление Правительства РФ от 19.02.1996 № 156 «О порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации».

³ Приказ МПР России от 03.09.2003 № 798 «Об утверждении формы разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 24.09.2003 № 5109).

Кроме того, приказом Минприроды России от 18.02.2013 № 60¹ утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на добычу объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Одним из действенных механизмов предупреждения нарушений закона в рассматриваемой сфере правоотношений является ограничение оборота редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и изделий из них. В связи с этим следует отметить, что приказом Минприроды России от 27.06.1994 № 202² утвержден Перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, продажа изделий из шкур которых запрещена. В этот перечень включены 33 вида животных, среди них – снежный барс (ирбис), выхухоль, кабарга сахалинская, амурский лесной кот, восточносибирский и переднеазиатский леопард, уссурийский пятнистый олень, амурский тигр и др.

Одним из прав, которыми наделяется охотопользователь в соответствии с п. 8.2.9 Примерной формы охотхозяйственного соглашения (приложение к приказу Минприроды России от 31.03.2010 № 93³), является право проводить мероприятия, обеспечивающие охрану и воспроизводство редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира. Полагаем, что такая важная форма деятельности должна быть отнесена к категории обязанностей, а не прав. Она подлежит конкретизации с точки зрения перечня необходимых мероприятий для охраны и воспроизводства редких животных.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «О животном мире» любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

¹ Приказ Минприроды России от 18.02.2013 № 60 «Об утверждении Административного регламента...» (зарегистрирован в Минюсте России 25.06.2013 за № 28880).

² Приказ Минприроды России от 27.06.1994 № 202 «Об утверждении Перечня редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, продажа изделий из шкур которых запрещена» (зарегистрирован в Минюсте России 13.07.1994 за № 632).

³ Приказ Минприроды России от 31.03.2010 № 93 «Об утверждении примерной формы охотхозяйственного соглашения» (зарегистрирован в Минюсте России 30.04.2010 за № 17069).

Статья 22 Федерального закона «О животном мире» определяет также общие требования, которые необходимо соблюдать при осуществлении различных видов хозяйственной и иной деятельности (размещение, проектирование и строительство населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений и т.д.).

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

На всех без исключения пользователей животным миром распространяется требование ст. 40 Федерального закона «О животном мире», устанавливающее их обязанность обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения.

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (подп. «а» п. 1 ст. 2) упоминает редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира в связи с тем, что при принятии решений о создании особо охраняемых природных территорий учитывается значение соответствующей территории для сохранения биологического разнообразия, в том числе и для сохранения этих животных. Кроме того, в этом федеральном законе (подп. «б» п. 4 ст. 22) определено, что государственные природные заказники (категория особо охраняемых природных территорий) могут иметь различный профиль, в том числе быть предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении.

Внимание вопросам охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных уделено в Лесном кодексе Российской Федерации¹ (далее – ЛК РФ). Так п. 4 ч. 5 ст. 12 ЛК РФ установлено, что при освоении лесов на основе комплексного подхода осуществ-

¹ ЛК РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ.

вляется проведение мероприятий по охране, использованию объектов животного мира. Часть 3 ст. 41 ЛК РФ предусмотрено, что на лесных участках, предоставленных для осуществления рекреационной деятельности, подлежат сохранению объекты животного мира. Кроме того, п. «б» ч. 3 ст. 102 ЛК РФ установлено, что места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных относятся к особо защитным участкам лесов.

В п. 69 Правил ухода за лесами (утв. приказом МПР России от 16.07.2007 № 185¹), принятых в соответствии со ст. 64 ЛК РФ, установлено, что на особо защитных участках лесов вокруг глухариных токов, мест обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных, полосах леса вдоль рек, заселенных бобрами, проводятся только рубки погибших и отмирающих деревьев.

Водный кодекс Российской Федерации² (далее – ВК РФ) одним из принципов водного законодательства провозглашает (п. 1 ч. 3) регулирование водных отношений, исходя из представления о водном объекте как среде обитания объектов животного мира. Часть 1 ст. 42 ВК РФ предусматривает, что при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране объектов животного мира. Часть 2 ст. 62 ВК РФ предусматривает, что использование водных объектов для целей производства электрической энергии гидроэнергетическими объектами осуществляется с учетом соблюдения требований к сохранению объектов животного мира. Сохранение среды обитания объектов животного мира является (ч. 1 ст. 65 ВК РФ) одной из целей установления водоохранных зон водных объектов. Наличие угрозы объектам животного мира со стороны водных объектов и речных бассейнов, изменяющихся в результате техногенных и природных явлений, названо среди условий, необходимых для объявления их зонами чрезвычайных ситуаций (ч. 1 ст. 67 ВК РФ).

Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) в подп. 2 п. 2 ст. 56 в качестве одного из ограничений прав на землю закрепил особые условия охраны окружающей среды, в том числе объектов животного мира, естественной среды их обитания, путей миграции диких животных. Пункт 1 ст. 100 ЗК РФ относит к особо ценным землям, в частности те, в пределах которых имеются природные объекты, представляющие особую научную ценность, – типичные и редкие сообще-

¹ Приказ МПР России от 16.07.2007 № 185 «Об утверждении Правил ухода за лесами» (зарегистрирован в Минюсте России 29.08.2007 за № 10069).

² ВК РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ.

ства животных организмов. На собственников таких земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению (п. 2 ст. 100).

Градостроительный кодекс Российской Федерации¹ (п. 1 ч. 1 ст. 55.1) относит к основным целям саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства предупреждение причинения вреда окружающей среде, жизни или здоровью животных вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 491² утверждены Правила применения служебного оружия, а также разрешенного в качестве служебного гражданского оружия самообороны и охотничьего огнестрельного оружия, специальных средств должностными лицами специально уполномоченных государственных органов по охране, надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, а также Перечень должностных лиц таких органов, которым разрешено хранение, ношение и применение специальных средств, служебного оружия, а также разрешенного в качестве служебного гражданского оружия самообороны и охотничьего огнестрельного оружия, и нормы обеспечения их указанными средствами и оружием. К ним отнесены, в частности, должностные лица федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и выполняющих задачи по охране редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации – государственных природных заповедников и национальных парков, государственных природных заказников федерального значения, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Утвержденная Президентом Российской Федерации Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения нацио-

¹ Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 491 «Об обеспечении служебным оружием и специальными средствами должностных лиц специально уполномоченных государственных органов по охране, надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания».

нальной безопасности на период до 2020 года¹ относит к основным характеристикам социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности численность популяций редких и исчезающих видов животных, занесенных в Красную книгу России, обитающих в Арктической зоне Российской Федерации.

В Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года², в разделе, посвященном задачам регулирования использования природных ресурсов, отмечена необходимость разрабатывать и реализовывать программы и проекты, предусматривающие проведение комплекса биотехнических мероприятий, обеспечивающих сохранение редких и исчезающих видов животных и растений, поддержание в естественном состоянии уникальных экосистем, восстановление нарушенных природных комплексов, демонстрацию посетителям диких животных в природных условиях.

Основными направлениями развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года (утв. приказом МПР России от 22.04.2003 № 342³) в разделе 6 «Сохранение природных комплексов и регулирование использования природных ресурсов» предусмотрено (п. 7), что в сфере сохранения природных комплексов и регулирования использования природных ресурсов необходимо осуществлять активную политику по сохранению редких и исчезающих видов животных и растений в заповедниках и национальных парках, в том числе путем проведения специальных мероприятий, включая биотехнические и реинтродукционные.

Порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий (утв. приказом МПР от 19.03.2012 № 69⁴) в разделе II «Требования к представляемым сведениям, необходимым для целей ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» предусматривает, что сведения об ООПТ должны содержать данные о природных особенностях ООПТ, к числу которых

¹ Текст документа размещен на сайте Правительства РФ во исполнение поручения Президента РФ: <http://government.ru/news/432>.

² Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р.

³ Приказ МПР России от 22.04.2003 № 342 «Об утверждении Основных направлений развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года».

⁴ Приказ МПР России от 19.03.2012 № 69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» (зарегистрирован в Минюсте России 12.04.2012 за № 23810).

относятся сведения о редких и находящихся под угрозой исчезновения объектах животного и растительного мира (подп. «и» п. 20).

Положением о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации (приложение к приказу МПР России от 25.01.1993 № 15¹) установлено, что памятниками природы могут быть объявлены участки суши и водного пространства, а также одиночные природные объекты, в том числе места обитания ценных, реликтовых, малочисленных редких и исчезающих видов животных, в том числе на границах их ареалов.

В Общем положении о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации (приложение к приказу МПР России от 25.01.1993 № 14²) закреплено, что в зависимости от конкретных задач охраны окружающей природной среды и природных ресурсов заказники могут иметь различный профиль, в том числе могут быть биологическими – предназначенными для охраны и воспроизводства также редких и исчезающих биологических видов и их генофонда.

В Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (утв. приказом МПР России от 16.07.2007 № 181³) (абз. второй п. 8) закреплено, что в лесах, расположенных на территориях зоологических государственных природных заказников, предназначенных для сохранения редких и исчезающих видов животных, допускается проведение сплошных и выборочных рубок лесных насаждений при осуществлении ухода за лесами с сохранением на лесосеках части лесных насаждений, необходимых для обеспечения жизнедеятельности животных.

Правилами санитарной безопасности в лесах (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.06.2007 № 414⁴) установлено (п. 33), что при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий (в лесах) обеспечивается соблюдение требований по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов рас-

¹ Приказ МПР России от 25.01.1993 № 15 «Об утверждении Положения о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации».

² Приказ МПР России от 25.01.1993 № 14 «Об утверждении Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 02.02.1993 за № 133).

³ Приказ МПР России от 16.07.2007 № 181 «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях» (зарегистрирован в Минюсте России 03.09.2007 за № 10084).

⁴ Постановление Правительства РФ от 29.06.2007 № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах».

тений и животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и (или) в красные книги субъектов Российской Федерации.

Уделяется внимание сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и в актах, ориентированных на решение социально-экономических задач. Например, в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года¹ содержится раздел «Сохранение окружающей среды и обеспечение экологической безопасности», в котором, в частности, отмечено, что стратегическим направлением развития Дальнего Востока и Байкальского региона является решение экологических проблем, включая сохранение редких и исчезающих видов животных.

Правилами охраны линий и сооружений связи Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 09.06.1995 № 578)² установлено, что если трассы действующих кабельных и воздушных линий связи и линий радиофикации проходят по территориям заповедников, лесов первой группы и другим особо охраняемым территориям, допускается создание просек только при отсутствии снижения функционального значения особо охраняемых участков.

В Прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года³ в разделе 2 «Биотехнологии» отмечено, что клеточные, геномные, постгеномные технологии послужат основой для восстановления редких и исчезающих видов флоры и фауны.

Текущие затраты на деятельность по сохранению биоразнообразия и охрану природных территорий, входящие в состав текущих (эксплуатационных) затрат по сохранению и восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, по осуществлению искусственного воспроизводства природных популяций, по реинтродукции (реакклиматизации), по сохранению и восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов посредством применения технологий криоконсервации и создания других типов хранилищ генетического материала для восстановления исчезнувших популяций и видов, по ведению красных книг, учитываются в строке 7 формы

¹ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года».

² Постановление Правительства РФ от 09.06.1995 № 578 «Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации».

³ Документ подготовлен Министерством образования и науки РФ и утвержден Председателем Правительства РФ. См.: URL: http://government.ru/dep_news/9801; <http://government.ru/media/files/41d4b737638b91da2184.pdf>.

статистической отчетности № 4-ОС «Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах» (приложение 1 к приказу Росстата от 06.08.2013 № 309¹).

Законодательством предусмотрены некоторые меры экономического стимулирования в рассматриваемой сфере правоотношений. Так, в Перечень научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с п. 7 ст. 262 Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5², входит (подп. 14 п. 1 раздела IV) разработка принципов и технологий сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных и экосистем, в том числе расположенных в районах разработок и транспортировки продуктов нефтегазового комплекса России.

В Методических рекомендациях для органов государственной власти субъектов Российской Федерации Федерального по реализации закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в сфере охраны, защиты и воспроизводства природных ресурсов³ для особо охраняемых природных территорий, являющихся государственными или муниципальными учреждениями в сфере охраны, защиты, воспроизводства природных ресурсов, рекомендовано использование такого показателя качества оказания услуг, как динамика количества сохраняемых редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений.

Таким образом, правовое регулирование охраны объектов животного мира, в том числе принадлежащих к редким и исчезающим видам, не ограничивается исключительно природоохранным законодательством, пронизывая все отрасли российского права. Вместе с тем имеются значительные резервы для совершенствования регулирования как на федеральном, так и на региональном уровне.

¹ Приказ Росстата от 06.08.2013 № 309 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за сельским хозяйством и окружающей природной средой».

² Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 988 «Об утверждении перечня...».

³ Приложение 1.6 к письму Министерства финансов РФ от 16.05.2011 № 12-08-22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”» (разработаны в соответствии с поручением Правительства РФ от 16.10.2010 № СС-П16-7135).

Административно-правовой механизм охраны объектов животного мира¹

Проблемы охраны объектов животного мира становятся все более актуальными и приобретают важное государственное значение. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин особое внимание уделяет вопросам охраны окружающей среды и объявил 2017 год – Годом экологии².

В последнее время назрела необходимость охраны не отдельных природных объектов, а комплексной, целостной защиты экологических систем, включающих животных. Все объекты окружающей среды взаимодействуют друг с другом, поэтому негативное воздействие, оказываемое на один элемент, может повлечь негативные последствия для другого компонента, в том числе для животного мира.

В Российской Федерации создан соответствующий государственно-правовой механизм, предназначенный охранять объекты животного мира. Его структурными элементами являются: государство в лице уполномоченных органов и нормативные правовые акты, устанавливающие права и обязанности субъектов складывающихся правоотношений.

В регулируемых административным правом общественных отношениях всегда предполагается участие субъекта, наделенного исполнительно-распорядительными полномочиями. Это органы исполнительной власти, а также действующие от их имени должностные лица³. Государственные гарантии охраны объектов животного мира являются основными в понятии административно-правовой охраны.

В российском законодательстве механизм правовой охраны объектов животного мира включает в себя гражданско-правовые, административно-правовые и уголовно-правовые инструменты.

Гражданско-правовые методы направлены на установление регулирования субъектов физических и юридических лиц по использованию объектов животного мира, а уголовные и административные как формы охраны объектов животного мира нацелены на пресечение незаконной деятельности. К наиболее распространенным методам охраны объектов животного мира относятся административные.

Административное право фактически выступает в качестве юридической формы реализации задач, функций, методов и полномочий, воз-

¹ **Сергеева Елена Петровна** – научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

² Указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии».

³ См.: *Козлов Ю.М.* Административное право. – М., 1999. – С. 34.

лагаемых Конституцией и законодательством Российской Федерации на субъектов исполнительной власти, действующих в рамках разделения властей¹.

Административно-правовые методы охраны объектов животного мира направлены на предупреждение и пресечение незаконной деятельности, а также привлечение к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения в рассматриваемой сфере.

Исходя из традиционной трактовки содержания механизма правового регулирования², административно-правовой механизм охраны объектов животного мира является системой административно-правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативная охрана объектов животного мира. Он состоит из административно-правовых норм, административных правоотношений и актов применения административного права.

Административно-правовой механизм охраны объектов животного мира включает в себя регулятивные и охранительные меры. Ключевую роль в этом механизме играют охранительные меры, к которым относятся осуществление надзора в данной сфере, направленного на предупреждение и пресечение незаконной деятельности, а также применение мер административной ответственности к лицам, совершившим правонарушения в рассматриваемой сфере.

Отсутствие единого общетеоретического понятия административно-правовой охраны объектов животного мира обусловлено сложным характером данного правового явления. Имплементация этого понятия в научный оборот имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Изучая диссертационные исследования³ по указанной проблематике, приходим к выводу, что административно-правовой охраной объектов животного мира является деятельность государственных органов, должностных лиц и органов местного самоуправления, осуществляющих охрану объектов животного мира путем реализации мер административного воздействия по предупреждению и пресечению

¹ Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: учебник. – М., 2000.

² См., например: Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. члена-корр. РАН, д-ра юрид. наук, проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2006. – 832 с.; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – 776 с.; Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 570 с.

³ Белых Л.А. Административно-правовое регулирование охраны и использования животного мира в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – 182 с.; Мышко Ф.Г. Административно-правовая охрана природы и роль в ней милиции: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 152 с.

правонарушений в указанной сфере и привлечения виновного лица к ответственности.

Должностные лица специально уполномоченных государственных органов по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания обладают административно-правовыми полномочиями, которые определены в ст. 31 Федерального закона «О животном мире». В ней закреплена система средств государственного принуждения в сфере применения к нарушителям видов административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), где изложено содержание допустимых мер административного принуждения.

К специфическим юридическим способам сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания, указанным в ст. 21 Федерального закона «О животном мире», относятся: ограничение, приостановление или запрет пользования ими на определенных территориях и акваториях либо на определенные сроки.

Ограничения могут устанавливаться не только национальным законодательством, но и международными договорами. Так, Российская Федерация является стороной, подписавшей Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Вашингтон, 3 марта 1973 г.).

Ограничения при использовании объектов животного мира разнообразны. Они могут касаться видового, полового, возрастного состава добываемых животных, сроков добычи и др. Ограничения, как правило, носят постоянный характер, например ограничения права собственности, но могут быть и временными – ограничения сроков охоты.

Приостановление является временным прекращением деятельности по использованию объектов животного мира. В отличие от ограничения данная мера может быть применена только в течение определенного срока. При этом следует учитывать, что существуют два процессуальных порядка ее реализации – судебный и административный.

Первый имеет место в случаях судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях. Тогда приостановление является видом административного наказания, и срок приостановления может быть определен до 90 дней (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ).

Административный порядок реализуется в тех случаях, когда органы, уполномоченные в области государственного управления охраной и использованием животного мира и среды его обитания, принимают решение о принятии специальных мер по охране, требующих

для своей реализации временного прекращения хозяйственной или иной деятельности. Срок приостановления может быть более длительным, чем при судебном порядке, или пролонгироваться.

Запреты на использование объектов животного мира обеспечиваются нормами Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) и КоАП РФ, и они являются постоянными и рассчитанными на неопределенный круг лиц. В то же время запреты могут носить управленческий характер и быть временными, например запрет добычи конкретного вида объектов животного мира на определенной территории в установленный период времени.

Административная ответственность является одним из наиболее широко применяемых видов юридической ответственности. На федеральном уровне составы правонарушений в сфере охраны и использования объектов животного мира сконцентрированы в КоАП РФ. Согласно ст. 1.1 КоАП РФ административная ответственность устанавливается в соответствии с КоАП РФ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В административном законодательстве отсутствует точный перечень составов административных правонарушений в сфере охраны и использования объектов животного мира. В связи с тем, что сфера охраны объектов животного мира охватывает самую разнообразную деятельность различных субъектов, можно из всего массива статей КоАП РФ выделить следующие составы:

- ч. 2 ст. 7.2 «Уничтожение или повреждение специальных знаков, в части устанавливаемых пользователями животным миром, органами, осуществляющими федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам»;
- ст. 7.11 «Пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения»;
- ст. 8.29 «Уничтожение мест обитания животных»;
- ст. 8.33 «Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов»;
- ст. 8.34 «Нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций»;
- ст. 8.35 «Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений»;

– ст. 8.36 «Нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов»;

– ст. 8.37 «Нарушение правил охоты, иных правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства»;

– ст. 8.38 «Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов»;

– ст. 8.39 «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях» и др.

Приведенный перечень не является исчерпывающим и всегда может быть дополнен новыми составами административных правонарушений, посягающих на объекты животного мира. Закрепление в КоАП РФ данных статей служит для целей охраны государственной собственности на животный мир, являющийся достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, а также для обеспечения установленного порядка пользования объектами животного мира.

Основываясь на положениях Закона о животном мире (п. 2 ч. 1 ст. 31), система мер государственного принуждения в сфере применения к нарушителям мер административной ответственности базируется на нормах КоАП РФ, где определено содержание допустимых мер административного принуждения. Основными целями их применения являются:

- пресечение административного правонарушения;
- установление личности нарушителя;
- составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения;
- обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнение принятого по делу постановления.

КоАП РФ устанавливает за совершение административных правонарушений в сфере охраны объектов животного мира следующие виды административного наказания:

- административный штраф;
- конфискация орудия совершения (в ряде случаев речь идет о конфискации орудия рыболовства, а именно судна, а также орудий

охоты или добычи животных) или предмета (например, самих животных, явившихся объектом правонарушения) административного правонарушения;

- лишение специального права, предоставленного физическому лицу (например, такого, как лишение права осуществлять охоту);
- приостановление деятельности.

Кроме того, стоит отметить, что в перечисленных выше статьях есть такая санкция, как предупреждение, применяемая на основании ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде.

Правом возбуждать производство по делам об административных правонарушениях в сфере охраны объектов животного мира обладают должностные лица органов, указанных в соответствующих статьях КоАП РФ (ст. 28.3 КоАП РФ), а также прокурор (ст. 28.4 КоАП РФ). Необходимо отметить, что на основании п. 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ с момента составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении дело об административном правонарушении считается возбужденным. Необходимо обратить внимание, что государственные органы наделенные правом рассматривать дела об административных правонарушениях, также обладают правом и возбуждения дел по ним.

В отношении правонарушений, предусмотренных ст. 7.11, ч. 1 и 2 ст. 8.37 КоАП РФ, обладают полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях должностные лица органов внутренних дел (полиции)¹. Они вправе рассматривать дела об административных правонарушениях на основании ст. 23.3 КоАП РФ. Приказом МВД России от 29.08.2014 № 736 утверждена Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Пограничные органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации обязаны выявлять, предупреждать и пресекать административные правонарушения. Они обладают правом возбуждения и (или)

¹ Приказ МВД России от 05.05.2012 № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

рассмотрения дел, отнесенных КоАП РФ к ведению органов Федеральной службы безопасности¹. В отношении правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2 (об уничтожении или о повреждении знаков, устанавливаемых пользователями животным миром или специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам), ст. 7.11, 8.33, 8.35, ч. 2 ст. 8.37 и 8.38 КоАП РФ, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях должностные лица Пограничной службы ФСБ России².

Должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора)³ уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 7.2, 7.11, ч. 1 ст. 8.33 – 8.37, ст. 8.39 КоАП РФ; они рассматривают дела об административных правонарушениях в пределах своей компетенции в соответствии со ст. 23.21 – 23.25 и 23.29 КоАП РФ.

Должностные лица Федерального агентства лесного хозяйства⁴ возбуждают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2 (в части уничтожения или повреждения лесоустроительных и лесохозяйственных знаков в пределах своих полномочий в соответствии с лесным законодательством), ст. 7.11 (в пределах своих полномочий в соответствии с лесным законодательством), а также рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2 КоАП РФ в соответствии со ст. 23.24 КоАП РФ.

Должностные лица Федерального агентства по рыболовству⁵ в пределах своей компетенции уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2 (об уничтожении или о повреждении знаков, устанавливаемых пользо-

¹ Ст. 12 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

² Приказ ФСБ России от 11.12.2013 № 747 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и о реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах федеральной службы безопасности».

³ Приказ Росприроднадзора от 19.03.2015 № 224 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

⁴ Приказ Рослесхоза от 04.02.2011 № 21 «О перечне должностных лиц Федерального агентства лесного хозяйства и его территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

⁵ Приказ Росрыболовства от 12.04.2010 № 326 «О реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов».

вателями животным миром, уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам), ст. 7.11, ч. 2 и 3 ст. 8.37 и 8.38. Указанные должностные лица рассматривают дела об административных правонарушениях в соответствии со ст. 23.27 КоАП РФ.

подавляющее большинство дел об административных правонарушениях в области охраны объектов животного мира подлежит рассмотрению мировыми судами, в случае проведения административного расследования – районными судами.

Судьи, в соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.11, а также ч. 1.2 и 1.3 ст. 8.37 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.34, 8.35, ч. 1, 1.1, 2 и 3 ст. 8.37, 8.38 и 8.39 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ).

С 15 сентября 2015 г. вступил в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ). Одной из основных задач административного судопроизводства является укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений. Статья 39 КАС РФ закрепляет общие положения об участии прокурора в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции. Исходя из норм указанной статьи, полномочия прокурора в сфере охраны объектов животного мира в административном судопроизводстве реализуются в трех формах:

а) путем обращения в суд с административными исковыми заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами (ч. 1 ст. 39 КАС РФ);

б) путем вступления в процесс для дачи заключения по делам об оспаривании нормативных правовых актов об охране объектов животного мира (ч. 4 ст. 213 КАС РФ);

в) путем подачи апелляционных представлений на решения судов первой инстанции, кассационных представлений на вступившие в законную силу решения суда и надзорных представлений на вступившие

¹ Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

в законную силу судебные акты, за исключением судебных актов Президиума Верховного Суда Российской Федерации, если в рассмотрении указанных дел участвовал прокурор¹.

Анализ практики прокурорского надзора выявил, что у правоприменителей при реализации полномочий по осуществлению охраны объектов животного мира имеется ряд проблем, к которым относятся: нехватка кадров в надзорных ведомствах или их низкая квалификация, несовершенство законодательства, а также процедурные трудности.

Правонарушения в сфере охраны и использования объектов животного мира характеризуются высокой латентностью, сложностью административного производства, обусловленной несвоевременным выявлением противоправного деяния в связи с его совершением в труднодоступных местах. Во многих случаях возникает необходимость в назначении различных экспертиз, привлечении экспертов и специалистов, осуществлении других действий, направленных на установление лица совершившего правонарушение.

Существуют проблемы раскрываемости правонарушений в сфере охраны объектов животного мира. Они связаны со сложностью в установлении лиц, их совершивших, так как свидетельская база зачастую отсутствует. К моменту обнаружения убитых животных либо их частей виновные лица, как правило, покидают место совершения правонарушения, а выявление следов затруднено в связи с различными природными явлениями. Сотрудниками контролирующих органов в большинстве случаев факты незаконной охоты устанавливаются по истечении длительного срока с момента фактического совершения правонарушения, что в дальнейшем препятствует объективному и всестороннему рассмотрению административных дел и установлению лица, подлежащего привлечению к ответственности.

В законодательстве закреплено право государственных инспекторов в области охраны окружающей среды, которые осуществляют государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий и охранных зон, производить на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон досмотр транспортных средств и личных

¹ По аналогии с толкованием ранее действовавших гражданских процессуальных норм. См.: Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ А.Г. Звягинцева от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

вещей граждан¹. Однако в тех случаях, когда полотно дороги с обочинами выделено из территории заповедника шириной 22–25 метров, при ее прохождении через территорию заповедника, или в пределах охранной зоны, эта норма не работает. Браконьеры пользуются этим пробелом в законе, осуществляя незаконную охоту на этой территории. Например, в заповеднике «Уссурийский» охрана таких участков осуществляется методом вытеснения. В периоды выхода зверей к дороге (как правило, декабрь–март) усиленные группы инспекторов в ночное время осуществляют автопатрулирование, своим присутствием не давая браконьерам возможности убить зверя.

Обеспечение присутствия понятых на месте процессуальных действий по делу об административном правонарушении в сфере охраны объектов животного мира на практике часто затруднительно и связано со спецификой данной категории правонарушений. Часто бывает, что место совершения правонарушения удалено от населенных пунктов и не имеет дорожного сообщения, и туда можно добраться только воздушным путем, и доставка понятых к месту проведения процессуальных действий представляет большую проблему.

Существенное значение для решения вопроса о применении сроков давности к лицам, совершившим общественно опасные деяния в отношении объектов животного мира, имеет точное установление времени совершения правонарушений, что зачастую осложняется труднодоступностью места их совершения.

Эти и другие проблемы требуют комплексной, совместной работы по противодействию правонарушениям в области охраны животного мира. Необходимо обратить внимание, что для более успешной реализации мер административного воздействия по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере охраны объектов животного мира и привлечению нарушителей к ответственности необходимо взаимодействие прокуратуры с органами государственного экологического надзора в этой сфере.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях в сфере охраны объектов животного мира является важным элементом в государственном механизме обеспечения законности и призван повысить эффективность деятельности специально уполномоченных органов при осуществлении ими административного преследования и способствующим реализации принципа неотвратимости ответственности.

¹ Пункт 2 ст. 34 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Уголовная ответственность за посягательства на сохранность животного мира, совершенные с использованием служебного положения¹

Уголовно-правовая охрана животного мира осуществляется посредством ст. 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), где предусмотрена ответственность за контрабанду особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов; ст. 256 «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов», ст. 258 УК РФ «Незаконная охота», ст. 258.1 УК РФ «Незаконная добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемых международными договорами Российской Федерации» и ст. 259 УК РФ «Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации». Кроме названных специальных норм на охрану животного мира направлены уголовно-правовые запреты, предусмотренные иными статьями гл. 26 УК РФ «Экологические преступления», поскольку причинение вреда одним компонентам экосистемы влечет нарушение ее целостности и причиняет вред животному миру. В ряде диспозиций норм этой главы причинение вреда животному миру предусмотрено в качестве криминообразующего или квалифицирующего признака преступления (ст. 246, ч. 2 ст. 247, ст. 257 УК РФ и т.д.).

Многие из указанных норм (ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258.1, ч. 2 ст. 258.1 и п. «в» ч. 2 ст. 260 УК РФ) содержат в качестве квалифицирующего или особо квалифицирующего признака такое обстоятельство, как совершение преступления лицом с использованием его служебного положения. Повышенная общественная опасность таких преступлений не вызывает сомнения, поскольку помимо причинения вреда основному непосредственному объекту преступления, одновременно такие действия нарушают нормальную деятельность государственных и муниципальных органов и учреждений, других организаций, в том числе коммерческих, дискредитируют их. Кроме того, при осуществлении лицом служебной деятельности, ему оказывается доверие со стороны работодателя, общества или государства, что облегчает совершение преступления.

¹ **Карабанова Елена Николаевна** – заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере уголовно-правового регулирования, исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

Использование служебного положения выражается не только в умышленном использовании лицом своих служебных полномочий, но и в оказании влияния, исходя из значимости и авторитета занимаемой им должности, на других лиц в целях совершения ими преступления (п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»¹).

Об умышленном неисполнении лицом своих служебных обязанностей в названном постановлении не упоминается, хотя ранее в другом постановлении Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что злоупотребление должностными полномочиями может выражаться в умышленном неисполнении должностным лицом своих обязанностей в том случае, если подобное бездействие было совершено из корыстной или иной личной заинтересованности, объективно противоречило тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями, и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства (п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»). Следуя заданной логике, умышленное использование лицом своих служебных полномочий может выражаться и в умышленном неисполнении лицом своих служебных обязанностей.

В этой связи интерес представляет квалификация деяния, совершенного государственным инспектором рыбоохраны А., который по приговору суда был осужден за пособничество в незаконной добыче краба с использованием своего служебного положения. Обстоятельства дела таковы. С целью незаконной добычи краба капитан Б. в нарушение правил рыболовства выставил браконьерский порядок с ловушками для ловли краба. Через несколько дней на корабль прибыл государственный инспектор рыбоохраны А., который обязан был осуществлять контроль за соблюдением правил рыболовства в районах промысла, однако вопреки интересам службы заранее пообещал капитану Б. не препятствовать в незаконной добыче краба и скрыть это от правоохранительных органов. Позднее капитан Б. с ведома и согласия государственного ин-

¹ Далее – Постановление Пленума Верховного Суда РФ об экологических преступлениях.

спектора А. незаконно поднял на судно крабовые ловушки, в которых находилось 419 экземпляров краба камчатского.

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации при кассационном рассмотрении дела пришла к выводу о том, что государственный инспектор А., находясь на борту корабля, халатно отнесся к выполнению своих служебных обязанностей, не пресек незаконный промысел краба, в связи с чем переквалифицировала его действия с ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 256 УК РФ на ч. 1 ст. 293 УК РФ. Позиция Суда основывалась на том, что в приговоре не приведены доказательства сговора между Б. и А. на оказание последним пособничества в незаконной добыче краба еще до совершения преступления, и в частности о помощи в сокрытии следов преступления¹.

Вопрос о квалификации действий (а точнее, бездействия) А., неоднозначный. Если принять во внимание недоказанность предварительного сговора на оказание содействия в совершении преступления (А. и Б., естественно, отрицали наличие сговора), то означает ли это в данном конкретном случае отсутствие такого содействия? Думается, что содействие в совершении незаконного вылова краба все-таки имело место, и осуществлялось оно в форме устранения препятствий (интеллектуальный вид пособничества). Однако судебная практика зачастую исходит из того, что «по смыслу закона, в соответствии со ст. 33 УК РФ, пособничеством является заранее обещанная помощь в совершении преступлений²».

На наш взгляд, такое понимание пособничества необоснованно сужено. Следует отметить, что, формулируя виды пособничества и их признаки в ч. 5 ст. 33 УК РФ, законодатель не предусмотрел наличие предварительного обещания на устранение препятствий к совершению преступления, такое устранение уже само по себе, без какой-либо предварительной договоренности, является пособничеством. Поэтому мы полагаем, что бездействие должностного лица, в чьи прямые обязанности входит пресечение незаконного вылова водных биоресурсов, в присутствии которого происходит их незаконный вылов, образуют состав пособничества в незаконной добыче водных биоресурсов. Другое дело, что такое пособничество должностного лица может иметь признаки другого преступления, например халатности (при наличии крупного ущерба или при существенном нарушении охраняемых законом интересов общества или государства и т.д.).

¹ Определение Верховного Суда РФ от 28.07.2004 № 64-о04-5.

² Определение Верховного Суда РФ от 13.10.2004 № 64-о04-9.

Наша позиция косвенно подтверждается положением о квалификации совершенного с использованием служебного положения пособничества в легализации имущества, добытого преступным путем, и соучастия в налоговых преступлениях. Так, использование своих служебных полномочий государственным регистратором или лицом, в должностные обязанности которого входит совершение операций, связанных с учетом прав на ценные бумаги, при осуществлении юридически значимых действий, необходимых для совершения финансовой операции или сделки, заведомо для него направленных на легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, а равно использование нотариусом своих служебных полномочий для удостоверения сделки, заведомо для него направленной на легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, квалифицируются как пособничество в легализации и при наличии к тому оснований – по ст. 170, 185.2, 202 УК РФ соответственно¹.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации применительно к ряду экологических преступлений разъяснил, что к лицам, использующим свое служебное положение при совершении преступлений, следует относить как должностных лиц, так и государственных служащих и служащих органов местного самоуправления, не относящихся к числу должностных лиц, а также лиц, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в коммерческой организации независимо от формы собственности или в некоммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным учреждением (п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации об экологических преступлениях).

Таким образом, Пленум Верховного Суда Российской Федерации обозначил три группы субъектов служебных экологических преступлений, которые также могут выступать специальными субъектами в ряде составов преступлений против порядка управления и против интересов службы в коммерческих и иных организациях. В этой связи Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановил, что содеянное квалифицируется только по ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258 и п. «в» ч. 2 ст. 260 УК РФ без совокупности с преступлениями, предусмотренными ст. 201 или 285, 286 УК РФ, предусматривающими ответственность за злоупотребление полномочиями и превышение должностных полномочий, поскольку

¹ Пункт 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 07.07.2015 № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем».

в указанных нормах об экологических преступлениях специально предусмотрена ответственность за деяния, совершенные с использованием служебного положения¹.

Вместе с тем в случаях, когда названные субъекты служебных преступлений совершают иные экологические преступления, они должны нести ответственность по соответствующим статьям гл. 26 УК РФ, а при наличии в их действиях признаков злоупотребления должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, либо превышения должностных полномочий содеянное квалифицируется по совокупности с преступлениями, предусмотренными ст. 201 или 285, 286 УК РФ (п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ об экологических преступлениях).

В соответствии с правилами квалификации, установленными ст. 17 УК РФ, идеальной совокупностью преступлений признается одно действие (бездействие), содержащее признаки преступлений, предусмотренных двумя или более статьями УК РФ. Если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует и уголовная ответственность наступает по специальной норме. Классическая теория квалификации преступлений исходит из того, что преступления, составы которых расположены вне рамок гл. 30 УК РФ, но где в качестве специального субъекта предусмотрено должностное лицо, не нуждаются в дополнительной квалификации по статьям о должностных преступлениях².

Однако здесь возникает следующая проблема. Проанализируем санкции служебных преступлений, посягающих на сохранность животного мира, и санкции упомянутых преступлений против порядка управления, а также против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

Максимально строгое наказание за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, незаконную охоту, совершенные лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258 УК РФ), составляет лишение свободы *на срок до двух лет*

¹ Применительно к квалификации незаконных добычи и оборота особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, совершенных должностным лицом с использованием своего служебного положения (ч. 2 ст. 258.1 УК РФ), такого разъяснения нет. Очевидно, это связано с тем, что названная статья была введена в УК РФ позже принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ об экологических преступлениях.

² Савельева В.С. Основы квалификации преступлений: учебное пособие. 2-е изд. – М.: Проспект, 2015. – С. 61.

с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без такового. Для сравнения: максимально строгое наказание за злоупотребление полномочиями лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации (ч. 1 ст. 201 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ч. 1 ст. 285 УК РФ) и превышение должностных полномочий (ч. 1 ст. 286 УК РФ) – лишение свободы *на срок до четырех лет*. Соответственно, если лицо совершает злоупотребление полномочиями, в том числе должностными, или превышение должностных полномочий, осуществляя при этом незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов или незаконную охоту, то его действия влекут более мягкую ответственность, чем другие виды злоупотребления служебными полномочиями или превышения должностных полномочий.

В этой связи разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации представляются дискуссионными. Возникает вопрос: можно ли считать, что нормы о служебных экологических преступлениях являются специальными по отношению к нормам о должностных преступлениях, предусмотренных гл. 23 и 30 УК РФ? С одной стороны, в первых содержится конкретизация признаков общественно опасного действия, с другой стороны, во вторых конкретизирован субъект преступления, определен специальный корыстный мотив (ст. 201, 285 УК РФ). При такой ситуации нельзя утверждать, что, например, ст. 285 или 286 УК РФ являются общими по отношению к ч. 3 ст. 256 или ч. 2 ст. 258, поскольку «общая норма является обобщенным понятием, включающим множество разновидностей»¹. В качестве общих норм ст. 285 и 286 УК РФ могут выступать только по отношению к ч. 2 ст. 258.1 УК РФ, поскольку во всех этих нормах субъект преступления определен как должностное лицо. В остальных случаях, когда экологическое служебное преступление содержит в себе все признаки злоупотребления или превышения должностных полномочий либо злоупотребления полномочиями лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, ответственность должна наступать в зависимости от обстоятельств дела по ст. 201, 285 или 286 УК РФ. В противном случае мы признаём привилегированность составов экологических должностных преступлений по отношению к другим составам должностных преступлений, что недопустимо.

За незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, зане-

¹ *Иногамова-Хегай Л.В.* Концептуальные основы конкуренции уголовно-правовых норм: монография. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015.

сенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, совершенные должностным лицом с использованием своего служебного положения (ч. 2 ст. 258.1 УК РФ), предусмотрено наказание в виде *лишения свободы на срок до пяти лет* со штрафом или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без такового. Названное преступление с учетом особой ценности предмета преступления вполне может повлечь причинение тяжких последствий. В данном случае опять возникает вопрос о разрешении конкуренции ч. 2 ст. 258.1 и ч. 3 ст. 286 УК РФ. Санкция последней предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок *от трех до десяти лет*. Игнорировать тот факт, что превышение должностных полномочий, повлекшее причинение тяжких последствий, влечет гораздо более строгое наказание, чем экологическое преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 258.1 УК РФ, нельзя. На наш взгляд, наличие тяжких последствий обязывает квалифицировать содеянное по ч. 3 ст. 286 УК РФ, поскольку состав рассматриваемого экологического преступления формальный и не учитывает характер наступивших последствий.

Кроме того, вызывает возражения позиция законодателя, в соответствии с которой круг субъектов преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258.1 УК РФ, сужен до должностных лиц. К слову, это единственный состав экологического служебного преступлений, где в качестве специального субъекта предусмотрено только должностное лицо, в остальных он определяется как лицо, использующее служебное положение. Рассматривая эту проблему, Э.Н. Жевлаков справедливо отметил, что использовать свое служебное положение могут и иные лица: работники зоопарков, заповедников и иных особо охраняемых территорий, научных организаций, специальных мест передержки, содержания и разведения животных, не относящиеся к числу должностных лиц; лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением¹. Предложение автора о необходимости расширения круга субъектов рассматриваемого преступления представляется обоснованным.

¹ Жевлаков Э. Проблемы применения нормы об ответственности за незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации // Уголовное право. – 2014. – № 1. – С. 26 – 31.

Уголовная ответственность за незаконную охоту, совершенную в соучастии: вопросы законодательной регламентации и правоприменения¹

Значительное количество экологических преступлений, связанных с незаконной добычей биологических ресурсов, совершается в соучастии. Согласно данным судебной статистики за период с 2003 по 2014 г. доля лиц, осужденных за совершение в целом экологических преступлений в составе группы лиц, ежегодно составляет от 25 до 36%.

В качестве самостоятельного признака состава преступления «совершение деяния группой лиц по предварительному сговору» закреплено в трех статьях гл. 26 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) – ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258, ч. 3 ст. 260 УК РФ². При этом из всех указанных преступлений именно незаконная охота чаще всего совершается не единолично, а в соучастии. Каждый год за преступление, предусмотренные ч. 2 ст. 258 УК РФ, осуждается 37–54% лиц.

Таблица 1

Число осужденных за совершение экологических преступлений в соучастии

Год	Всего число осужденных за совершение экологических преступлений (гл. 26 УК РФ)	Число осужденных за совершение экологических преступлений в составе группы лиц	Всего число осужденных за незаконную охоту	Число осужденных за незаконную охоту в составе группы лиц
2014	9 479	2 440 (26%)	432	161 (37%)
2013	10 224	2 596 (25%)	514	218 (42%)
2012	11 270	2 863 (25%)	365	153 (42%)
2011	12 723	3 408 (27%)	397	162 (41%)
2010	18 905	4 927 (26%)	487	224 (46%)
2009	20 444	5 204 (25%)	436	188 (43%)
2008	18 061	4 769 (26%)	407	218 (54%)
2007	17 843	5 202 (29%)	383	194 (51%)
2006	17 168	5 032 (29%)	377	193 (51%)
2005	13 180	3 986 (30%)	251	121 (48%)
2004	12 227	3 892 (32%)	192	84 (44%)
2003	9 513	3 400 (36%)	162	88 (54%)

¹ Тимошенко Юлия Александровна – старший прокурор организационно-аналитического отдела Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, доцент.

² Следует также отметить, что в указанных статьях, а также в ст. 258.1 УК РФ предусмотрена ответственность не только за совершение преступлений группой лиц по предварительному сговору, но и организованной группой, а в ст. 260 УК РФ наряду с этим уголовно наказуемой признается незаконная рубка лесных насаждений, совершенная группой лиц.

Подобная распространенность фактов совершения незаконной охоты группой лиц по предварительному сговору объясняется тем, что для выслеживания и добычи крупных животных (а охотятся, как правило, на лосей, медведей, косуль, кабанов и т.д.) требуется объединение усилий как минимум двух лиц, поскольку для того, чтобы выследить и разделать тушу добытого животного, необходимо приложить достаточно большие физические усилия. Более того, в некоторых случаях осуществить незаконную охоту единолично просто невозможно. Данное обстоятельство, в частности, используется судами в качестве доказательства совершения лицом группового преступления.

Например, Приморским краевым судом оставлен без изменения приговор Шкотовского районного суда, в соответствии с которым Ж. и П. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258 УК РФ.

Обжалуя приговор, осужденный Ж. указал, что он не оспаривает факт совершения им незаконной охоты на пятнистого оленя, однако действовал он самостоятельно, транспортное средство не использовал, в предварительный сговор с П. не вступал, поскольку П. не является охотником, не владеет приемами и орудиями охоты, знаний о правилах охоты не имеет. О том, что у него отсутствовало разрешение на охоту, он П. не сообщил.

Между тем, как следует из установленных судом фактических обстоятельств дела, Ж. и П., действуя умышленно, группой лиц по предварительному сговору, имея умысел на незаконную охоту, используя с целью поиска и выслеживания диких животных механическое транспортное средство – автомобиль, два осветительных прибора «лампа-фары», охотничий нож и карабин, находясь в лесных угодьях, осуществили незаконную охоту.

Во время совершения преступления согласно устной договоренности П. управлял транспортным средством, регулируя при этом скорость его передвижения, тогда как Ж., освещая при помощи лампы-фары из бокового окна общедоступные охотничьи угодья, расположенные вблизи автодороги, выслеживал дикое животное, увидев которое, Ж. попросил П. остановить автомобиль. Прицелившись из ружья в стоявшего в 50 метрах от обочины дороги пятнистого оленя, произвел в него выстрел, смертельно ранив зверя. После этого они осуществили поиск и разделывание туши добытого зверя, в ходе которой их действия были обнаружены и пресечены охотоведом.

Допрошенные в качестве свидетелей лица, участвовавшие в рейдом мероприятии по охране диких животных и выявившие факт со-

вершенной Ж. и П. незаконной охоты, показали, что самостоятельно осуществить охоту выбранным подсудимыми способом невозможно, требуется распределение ролей. П. управлял транспортным средством со скоростью, позволяющей Ж. обнаружить животное, и после его обнаружения П. остановил транспортное средство, тем самым предоставил возможность Ж. произвести прицельный выстрел¹.

По другому делу Шкотовский районный суд Приморского края М. и Н. осуждены по ч. 2 ст. 258 УК РФ.

Вступив между собой в предварительный преступный сговор, направленный на незаконную охоту, М. и Н. на автомобиле выехали в охотугодья, где имея при себе охотничье гладкоствольное ружье, стали медленно передвигаться по автодороге и выслеживать с помощью неустановленного дознанием светового устройства объекты животного мира, с целью их добычи. Через несколько часов они обнаружили дикое животное – коосу сибирскую, в которую М. произвел выстрел. Причиненный преступлением ущерб составил 60 тыс. рублей.

Судом были критически оценены показания подсудимых об их непричастности к совершению незаконной охоты группой лиц по предварительному сговору с использованием механического транспортного средства.

В частности, допрошенный в судебном заседании охотовед Ч., показал, что косуля, в силу поведенческих особенностей находясь в состоянии естественной свободы, не подпустит к себе человека на расстояние выстрела. Вместе с тем данное животное не боится транспортных средств даже с работающим двигателем и легко подпустит к себе человека, передвигающегося на автомашине. Таким образом, выстрел в животное в данном случае мог быть произведен только с использованием транспортного средства.

Доводы подсудимых также были опровергнуты показаниями других свидетелей, которые видели автомашину с одной горящей фарой и две человеческие фигуры в ней в месте незаконной охоты, а также иными собранными по делу доказательствами.

С учетом изложенного суд пришел к выводу о виновности М. и Н. в незаконной охоте, совершенной группой лиц по предварительному сговору с применением механического транспортного средства².

В соответствии с действующим уголовным законодательством, соучастие в преступлении предполагает умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступле-

¹ Архив Приморского краевого суда за 2015 г.

² Архив Шкотовского районного суда Приморского края за 2015 г.

ния (ст. 32 УК РФ). При этом совершение преступления группой лиц по предварительному сговору предполагает соисполнительство, когда двое или более лиц непосредственно совершают преступление или непосредственно участвуют в его совершении.

Соисполнителями признаются лица, непосредственно совершившие преступление или непосредственно участвовавшие в его совершении совместно с другими лицами. Таким образом, соисполнители должны выполнять полностью или хотя бы часть объективной стороны состава преступлений, т.е. незаконной охоты.

Согласно п. 5 ст. 1 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» охотой признается деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой. Аналогичное определение содержится и в п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Однако способы совершения уголовно-наказуемой охоты обладают определенной спецификой, поэтому формальное использование указанного определения данного термина при толковании содержания объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 258 УК РФ, может привести к ошибкам в правоприменении.

В частности, признать преступным в рамках ст. 258 УК РФ первичную переработку и транспортировку животных возможно только при условии, что виновное лицо участвовало в непосредственном поиске или выслеживании, преследовании, добыче объектов животного мира. В противном случае лицо совершало либо пособничество преступлению или приобретение имущества, заведомо добытого преступным путем (ст. 175 УК РФ). При этом квалификация действий виновных лиц будет зависеть от конкретных обстоятельств содеянного.

Например, Кигинским районным судом Республики Башкортостан Д. и И. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258 УК РФ.

Как установлено судом, Д. и И. вступили в преступный сговор на совершение незаконной охоты. На автомобиле под управлением И., имея при себе двустольное внутрикурковое охотничье ружье, они выехали в охотничьи угодья.

Во время движения на обочине автомобильной дороги Д. и И. увидели косулю. С целью незаконной добычи животного, И. остановил

автомобиль. Д. быстро расчехлил ружье, вышел из салона автомобиля и произвел два прицельных выстрела по стоящей на обочине автомобильной дороги косуле.

Продолжая свои преступные действия, направленные на совершение незаконной охоты, они поместили косулю в багажный отсек автомобиля и выехали с места совершения преступления.

Затем Д. и И., действуя согласованно и сообща, при помощи двух ножей хозяйственно-бытового назначения, разделали тушу незаконной добытой косули и вновь поместили мясо и голову косули в багажный отсек автомобиля, после чего были задержаны сотрудниками правоохранительных органов¹.

По другому делу мировым судьей судебного участка № 1 Юринского района Республики Марий Эл Х. осужден по п. «а» ч. 1 ст. 258 УК РФ, а К. по ч. 1 ст. 175 УК РФ.

Согласно обстоятельствам дела, Х., находясь в лесном массиве с целью незаконной охоты, обнаружил одиночного кабана, в которого произвел из имеющегося при нем гладкоствольного охотничьего ружья прицельный выстрел, причинив животному смерть.

После этого Х. позвонил своему знакомому К., которому сообщил о том, что незаконно добыл кабана и попросил его приехать на автомашине, чтобы оказать содействие в сокрытии следов преступления и туши отстрелянного кабана, добытой преступным путем, при этом пообещав поделить мясо незаконно добытого кабана.

К., располагая достоверными данными о совершенном преступлении, оказал Х. помощь в вывозе из леса туши кабана, после чего они совместно ее разделали, поделив между собой мясо кабана.

Таким образом, Х. совершил незаконную охоту с причинением крупного ущерба, а К. – заранее не обещанное приобретение имущества, заведомо добытого преступным путем².

Одним из основных существенных признаков соучастия является совместность действий лиц, совершающих уголовно наказуемое деяние. В научной литературе выделяют как объективные, так и субъективные признаки совместности.

Так, к объективным признакам относят: 1) множество участников посягательства; 2) специфику их взаимодействия; 3) единый объективный результат действий участников; 4) причинную связь между действиями нескольких участников и результатом.

¹ Архив Кигинского районного суда Республики Башкортостан за 2015 г.

² Архив судебного участка № 1 Юринского района Республики Марий Эл за 2012 г.

Субъективные признаки, в свою очередь, проявляются: 1) в особом характере вины участников посягательства; 2) в специфике субъективной стороны выполняемого состава преступления¹.

Поскольку в ст. 258 УК РФ установлена ответственность как за материальные (п. «а» ч. 1 ст. 258 УК РФ), так и за формальные составы преступлений (подп. «б»–«г» ч. 1 ст. 258 УК РФ), то единый результат как один из признаков совместности имеет значение в основном применительно к преступлениям, для которых причинение ущерба является криминообразующим.

Совместность при совершении преступления с формальным составом определяется в пределах непосредственного взаимодействия соучастников, имеющего уголовно-правовое значение, и может найти отражение, в частности, в единых, допускаемых всеми соучастниками преступных способах, орудиях, средствах, или в отношении определенных животных (например, занесенных в Красную книгу), или в определенном месте².

Хилокским районным судом Забайкальского края В.М.В., В.Н.В. и К. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258 УК РФ, т.е. незаконной охоты группой лиц по предварительному сговору, с применением механического транспортного средства.

В.М.В., В.Н.В. и К. группой лиц по предварительному сговору, осознавая общественную опасность и противоправный характер своих действий, выехали на тракторе Т-40 АМ в урочище Хилокского участкового лесничества с целью осуществления незаконной охоты и реальной возможности добычи диких животных, где распределили роли каждого в совершении преступления. В.Н.В. осуществлял функции водителя, управляя механическим транспортным средством, К., используя самодельное световое устройство, осуществлял освещение местности лесного массива, с целью обнаружения диких копытных животных, В.М.В. при их обнаружении должен был производить выстрелы из имеющегося при нем огнестрельного оружия. В ходе осуществления незаконной охоты В.М.В., В.Н.В. и К. были задержаны сотрудниками госохотнадзора и полиции³.

Анализ материалов уголовных дел показал, что для совершения незаконной охоты группой лиц по предварительному сговору, как

¹ Безбородов Д.А. Соучастие в преступлении: понятие, признаки и юридическая природа: учебное пособие. – СПб., 2014. – С. 17.

² Безбородов Д.А., Пушкарев В.Г. Вопросы квалификации соучастия в уголовно-наказуемом браконьерстве // Российский судья. – 2004. – № 9.

³ Архив Хилокского районного суда Забайкальского края за 2013 г.

правило, роли между соисполнителям распределяются. Особенно это касается ситуаций, когда при этом используются механические транспортные средства (автомобили, снегоходы и т.п.). При этом непосредственный выстрел в животного зачастую производит кто-то один из участников незаконной охоты.

Красноярским районным судом Самарской области К.А.С. и К.В.П. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258 УК РФ, т.е. незаконной охоты с применением механического транспортного средства группой лиц по предварительному сговору.

Преступление совершено при следующих обстоятельствах.

К.А.С. вступил с К.В.П. в предварительный преступный сговор, направленный на незаконный отстрел дикого животного. Реализуя свой преступный умысел, взяв с собой охотничье гладкоствольное ружье и фароискатель, они сели в машину и поехали в направлении с. Новый Буян. К.В.П. во время движения по автомобильной трассе освещая фароискателями обочину автодороги, увидел косулю. Продолжая свои преступные действия, согласно распределению ролей, К.В.П., находясь на переднем пассажирском сиденье в автомобиле, произвел выстрел в косулю. Причиненный преступлением ущерб составил 40 295 рублей¹.

По другому уголовному делу К., Л., Б. и Г., обвиняемые в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258 УК РФ, освобождены от уголовной ответственности на основании ст. 76 УК РФ.

В феврале К., Л., Б. и Г., вступив в предварительный преступный сговор, направленный на совершение незаконной охоты на бурого медведя, каждый взяв с собой охотничье оружие, на снегоходах приехали в лесной массив к месту нахождения медвежьей берлоги.

Находясь возле берлоги спящего медведя, осознавая преступный характер своих действий, умышленно, с целью добычи медведя, совместными и согласованными действиями, распределив между собой роли, Л., Г. и Б. специально приготовленными горящими петардами, дымовыми шашками и бензином забросали внутреннее пространство берлоги, выманивая из нее проснувшееся животное. В тот момент, когда медведь появился из берлоги, К., согласно отведенной ему роли, произвел два выстрела в животное. Причиненный преступлением ущерб составил 65 тыс. рублей².

Несмотря на то, что смерть животного наступает в результате действий одного лица, остальные, участвовавшие в поиске, выслежи-

¹ Архив Красноярского районного суда Самарской области за 2011 г.

² Архив Чебулинского районного суда Кемеровской области за 2011 г.

вании объектов животного мира, признаются соисполнителями преступления. Следует при этом отметить, что в научной литературе применительно к рассматриваемой ситуации обсуждался вопрос о наличии причинной связи между действиями лиц, не причиняющих смерть животному (например, не производивших выстрелы) и наступившими последствиями в виде причиненного ущерба. От правильного решения данного вопроса зависит квалификация совершенных деяний по признаку причинения крупного ущерба. В данном случае, на наш взгляд, нельзя не согласиться с учеными, указывающими на то, что причиной единого преступного последствия, явившегося результатом приложения усилий нескольких лиц, нужно считать деяние лица или лиц, непосредственно выполняющих объективную сторону конкретного состава преступления¹.

При таких обстоятельствах между действиями всех соисполнителей незаконной охоты и причиненным крупным ущербом в виде добытых животных (при доказанности данного признака) имеет место причинная связь вне зависимости от того, осуществляли ли некоторые лица, участвовавшие в совершении преступления, непосредственный отстрел зверя или нет.

Исполнителем преступления может быть признано не только лицо, непосредственно участвующее в незаконной охоте совместно с другими лицами (соисполнителями), а также лицо, которое совершило преступление посредством использования других лиц, не подлежащих уголовной ответственности в силу возраста, невменяемости или других обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 33 УК РФ.

Мнения ученых относительно того, будет ли соучастие в уголовно-правовом смысле в случае, когда для совершения преступления основной исполнитель использует дополнительные, как правило, физические усилия лиц, например, не достигших возраста уголовной ответственности, невменяемых, либо других лиц, которые по каким-либо основаниям, будучи, допустим, введенными в заблуждение относительно законности совершаемых действий, не могут быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 258 УК РФ, разделились.

Одни исследователи считают, что в такой ситуации действия указанных лиц, направленные на совершение преступления, не создают соучастия². Даже если годный субъект не являлся исполнителем преступления и вся объективная сторона преступления выполнена лица-

¹ Безбородов Д.А. Соучастие в преступлении... – С. 44.

² Меркушов Д. Практика рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2000. – № 6.

ми, не подлежащими уголовной ответственности, его действия образуют посредственное исполнительство (ч. 2 ст. 33 УК), а преступление не является групповым.

Другие, ссылаясь на ст. 32 УК РФ, в которой ничего не говорится о таких признаках соучастников преступления, как вменяемость и достижение определенного возраста, полагают, что в законе фактически допускается возможность привлечения лица к ответственности за групповое преступление, если в его совершении участвовали лица, которые не могут быть признаны субъектами преступления¹. При этом указанные лица должны полностью или частично участвовать в выполнении объективной стороны незаконной охоты, а также лицо должно осознавать общественно опасный характер своих действий и действий других участвующих совместно с ним лиц, предвидеть наступление совместных преступных последствий, а также желать именно избранным способом принять участие в совместном совершении преступления². В этом случае особое значение будет иметь такой признак соучастия, как совместность действий.

Некоторые ученые, полагая, что каждое лицо, входящее в группу, должно быть вменяемым и достичь определенного, установленного в уголовном законе возраста, одновременно, обращают внимание на то, что совершение преступления в группе лиц, даже если второе лицо не может быть признано субъектом преступления, обладает повышенной степенью общественной опасности³. В связи с чем, например, И.Э. Звечаровский, предлагал внести в уголовный закон изменения, включив в соответствующие статьи Особенной части УК РФ специальный квалифицирующий признак «совершение преступления с участием лиц, не способных нести уголовную ответственность»⁴.

Вероятно, такой подход заслуживает внимания. Однако, на наш взгляд, целесообразно было бы вести речь не о внесении дополнений в статьи Особенной части УК РФ, а предусмотреть в Общей части специальные правила привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния с лицами, которые не мо-

¹ *Галиакбаров Р.* Как квалифицировать убийства и изнасилования, совершенные групповым способом // Российская юстиция. – 2000. – № 10. – С. 40; *Савельев Д.* Легализовать ответственность за групповой способ совершения преступления // Российская юстиция. – 2001. – № 12. – С. 48.

² *Рарог А., Есаков Г.* Понимание Верховным Судом РФ «группы лиц» соответствует принципу справедливости // Российская юстиция. – 2002. – № 1.

³ На это обращали внимание и другие ученые. См., например: *Наумов А.В.* Российское уголовное право. Общая часть. – М., 1999. – С. 310.

⁴ *Звечаровский И.Э.* Совершение преступления в соучастии: проблемы квалификации // Законность. – 1999. – № 11. – С. 32.

гут быть признаны субъектами преступления. Участие в совершении преступления лица, которое не может быть признано субъектом преступления, совершенно очевидно будет отличаться от участия вменяемого, достигшего определенного возраста лица. Незаконная охота при содействии 15-летнего подростка или же 25-летнего мужчины будет существенным образом различаться. Между тем, привлекая к участию в преступлении лица, не достигшего 16 лет, виновный понимает, что облегчает его совершение, поскольку охота требует достаточной физической силы не одного человека, а как минимум двоих. Однако признать такие действия как совершенные в составе группы лиц в том смысле, который заложен в ст. 32 и 33 УК РФ, на наш взгляд, было бы не совсем верно. Выход из сложившейся ситуации видится во внесении изменений в уголовный закон.

Еще один вопрос возникает применительно к правовой оценке действий организатора группового преступления, являющегося единственным лицом, подлежащим привлечению к уголовной ответственности.

Согласно действующему законодательству организатор подобной группы должен рассматриваться как «посредственный исполнитель». Однако, поскольку преступление фактически совершается несколькими лицами, в научной литературе в порядке *de lege ferenda* высказываются предложения о необходимости закрепить особенности роли организатора не только в нормах о соучастии, но и в институте группового способа совершения преступления, когда, во-первых, организаторы выступают в качестве соисполнителей совместно с лицами, не подлежащими уголовной ответственности, во-вторых, организаторы создают для совершения преступления группу из таких лиц. В связи с этим, по мнению ученых, легальное определение организатора должно учитывать возможность его действий совместно с лицами, не подлежащими уголовной ответственности, а также полнее описывать свойственные ему функции (сочетание инициативы совершения преступления и различного рода содействия исполнителю)¹.

Данное предложение, на наш взгляд, также заслуживает внимания и дальнейшего обсуждения. В ряде случаев общественная опасность преступления, фактически совершенного лицами, не осведомленными о противоправном характере своих действий, привлеченными к участию в преступной деятельности единоличным организатором, достаточно велика. При этом совершенно очевидно, что в ситуации,

¹ Климченко Ю.А. Организатор преступления в группе лиц без признаков соучастия // Уголовное право: стратегия развития в XIX веке: материалы X Международной научно-практической конференции (24–25 января 2013 г.). – М., 2013. – С. 134–135.

когда для умышленного совершения преступления лица объединяются в группу, осознавая при этом, что совершают уголовно наказуемое деяние, понимая, что их действия взаимосвязаны, направлены на достижение единого преступного результата, то их действия обладают гораздо большей степенью общественной опасности и подлежат иной уголовно-правовой оценке.

Предварительный сговор, наличие которого необходимо для признания лиц виновными в совершении группового преступления, предполагает выраженную в любой форме договоренность двух или более лиц, состоявшуюся до начала выполнения объективной стороны состава экологического преступления.

Так, Ишимским районный судом Тюменской области Л.В.М. и Л.С.М. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного п. «б» ч. 1 ст. 258 УК РФ.

Установлено, что Л.В.М. вместе с Л.С.М. в вечернее время на автомобиле прибыли в охотничьи угодья, где по внезапно возникшему умыслу, используя свет фар автомобиля, а также свет осветительного устройства, стали выслеживать и преследовать диких животных с целью их добычи, т.е. совершать незаконную добычу. Таким способом им удалось выследить косулю. Тогда Л.С.М. остановил автомобиль, а Л.В.М. стал преследовать и убил косулю с помощью имеющегося при нем ножа.

Квалифицируя действия Л.В.М. и Л.С.М. суд исключил из объема предъявленного обвинения признак «совершение преступления группой лиц по предварительному сговору», как не нашедший подтверждения в судебном заседании. В частности, свидетель С. показал, что целью поездки Л.В.М. и Л.С.М. первоначально являлся рейд по выявлению незаконного рыболовства. Иные, собранные по делу доказательства также свидетельствовали о том, что умысел у подсудимых на незаконную охоту возник ситуативно, в то время, когда они уже находились в охотничьих угодьях, предварительно о незаконной охоте они не договаривались, приступили к ней по совместному согласительному умолчанию¹.

Помимо соисполнителей в незаконной охоте могут принимать участие и иные лица, выступающие в роли организаторов, подстрекателей или пособников совершения преступления, и их действия подлежат квалификации по конкретной части ст. 33 и ч. 2 ст. 258 УК РФ.

Пособничество представляет собой вид соучастия, при котором лицо содействует совершению преступления путем предоставления информации, средств или орудий совершения преступления либо устранения препятствий, при заранее обещанном сокрытии преступ-

¹ Архив Ишимского районного суда Тюменской области за 2011 г.

ника, средств или орудий совершения преступления, а также следов преступления (ст. 33 УК РФ).

В пункте 10.1 Постановления от 23.11.2010 № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (ч. 2 ст. 253, ст. 256, 258.1 УК РФ)» Пленум Верховного Суда Российской Федерации применительно к статьям УК РФ, предусматривающим ответственность за незаконную добычу водных биологических ресурсов, разъяснил, что пособничество имеет место в случае, если лица, непосредственно не участвовавшие в выполнении объективной стороны состава преступления, содействовали совершению уголовно-наказуемого деяния советами, указаниями, предоставлением информации, средств и (или) орудий добычи, транспортных средств, а также приобретавших, перерабатывавших, транспортировавших, хранивших или сбывавших водные биологические ресурсы, полученные в результате незаконной добычи (вылова), либо продукцию из них по заранее данному обещанию. Предложенное толкование понятия пособничества совершению преступления в целом применимо и к ст. 258 УК РФ.

Для квалификации действий виновных лиц по ч. 5 ст. 33 и ст. 258 УК РФ, необходимо, чтобы договоренность на пособничество состоялась до начала выполнения объективной стороны состава преступления. Кроме того, в ходе расследования уголовного дела должно быть установлено и доказано – когда, где и при каких обстоятельствах состоялась достигнутая договоренность об оказании пособничества в преступлении.

Общественная опасность действий пособника заключается в основном в том, он может значительно облегчить совершение преступления.

Например, Майкопским районным судом Республики Адыгея К. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 5 ст. 33, ч. 2 ст. 258 УК РФ, т.е. в пособничестве незаконной охоте, совершенной в отношении зверей, охота на которых полностью запрещена, на особо охраняемой природной территории, группой лиц по предварительному сговору. Преступление совершено К. при следующих обстоятельствах.

К. с целью устранения препятствий для осуществления незаконной охоты получил у старшего государственного инспектора–начальника Северного отдела ФГУ «Кавказский государственный природный биосферный заповедник» С. разрешение на прогулку по территории заповедника для неустановленных в ходе предварительного расследования лиц. Затем он передал указанным лицам данное разрешение, а также хранящийся у него карабин и патроны к нему, которые были

*впоследствии использованы для незаконной охоты. В результате оказанного К. пособничества в совершении преступления, которое выразилось в устранении препятствий для нахождения на территории заповедника и предоставлении огнестрельного оружия и боеприпасов, неустановленные лица осуществили незаконный отстрел дикого кабана и серны, охота на которую запрещена*¹.

Изучение судебной практики показало, что гораздо реже, чем соисполнители и пособники, лица привлекаются к ответственности за подстрекательство или организацию незаконной охоты.

Подстрекателем в соответствии ч. 4 ст. 33 УК РФ признается лицо, склонившее другое лицо к совершению преступления путем уговора, подкупа, угрозы или другим способом. Нередко в научной литературе подстрекателя называют интеллектуальным соучастником. Способы подстрекательства могут быть различными. Помимо указанных в законе к ним, в частности, относятся убеждение, совет, просьба, обман, физическое воздействие, поручение, приказ². В последнем случае стоит обратить внимание на следующее. Как справедливо отмечал М.И. Ковалев, приказ «...нельзя без оговорок отнести к подстрекательству. Он может быть подстрекательством, когда представляет собой злоупотребление служебным положением, авторитетом с целью склонить подчиненного к преступлению, само же распоряжение не носит обязательного характера, и его выполнение зависит от доброй воли подчиненного... Подстрекательство путем обязательного приказа всегда должно рассматриваться как посредственное причинение»³.

Главная цель подстрекателя – склонить другое лицо к совершению экологического преступления. Общественная опасность такой формы соучастия заключается в том, что без подстрекателя, возможно, и не появился бы исполнитель. По своим объективным признакам подстрекатель ближе всего к организатору преступления. Однако, в отличие от последнего, он не планирует совершение общественно опасного деяния, не координирует действия других соучастников. Отличается подстрекатель и от исполнителя: он не выполняет объективной стороны преступления⁴.

На практике встречаются случаи, когда виновное лицо не только подстрекает к совершению преступления, но и является пособником, оказывая содействие незаконной охоте, например, путем предоставле-

¹ Архив Майкопского районного суда Республики Адыгея за 2011 г.

² Пинчук В.И. Соучастие в преступлении: учебное пособие. – СПб., 2002. – С. 28.

³ Уголовное право. Общая часть: учебник / под ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамовой. – С. 243–244.

⁴ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А.И. Чучаева. – М., 2009.

ния орудий преступления, а также техники, используемой при поиске, выслеживании животных.

Однако далеко не любое предложение совершить незаконную охоту будет свидетельствовать о том, что лицо совершило подстрекательство. Квалификация действий виновных лиц зависит от конкретных обстоятельств совершенного преступления. Данная форма соучастия все же предполагает активные действия, направленные на то, чтобы склонить другое лицо к совершению преступления. В противном случае, если, например, лицо просто предлагает совершить незаконную охоту, обещая указать конкретные места, где это можно сделать, или предоставить орудия совершения преступления, им совершается не подстрекательство, а, скорее, пособничество незаконной охоте, если им впоследствии оказано такое содействие.

Организатором, согласно ч. 3 ст. 33 УК РФ, является лицо, организовавшее совершение преступления или руководившее его исполнением, а равно лицо, создавшее организованную группу или преступное сообщество (преступную организацию) либо руководившее ими.

Преступная деятельность организатора может состоять в подборе соучастников, в распределении между лицами их функций, в составлении плана преступных действий и т.д. Он сам нередко выполняет объективную сторону состава преступления, являясь его исполнителем.

В соответствии с ч. 3 ст. 34 УК РФ уголовная ответственность организатора, подстрекателя и пособника наступает по ст. 258 УК РФ со ссылкой на ст. 33 УК РФ, за исключением случаев, когда они одновременно являлись соисполнителями преступления.

Наряду с совершением преступления группой лиц по предварительному сговору законодатель в ч. 2 ст. 258 УК РФ закрепил еще два квалифицирующих признака – «использование лицом своего служебного положения» и «совершение преступления организованной группой». Однако с таким подходом вряд ли можно согласиться. Выделение квалифицирующих и особо квалифицирующих признаков преступления преследует цель, с учетом общественной опасности конкретных уголовно-наказуемых деяний, дифференцировать ответственность.

Использованная законодателем конструкция, при которой квалифицирующие признаки в ч. 2 ст. 258 УК РФ указываются через союз «или», указывает на равнозначность степени их общественной опасности. Хотя эти два вида соучастия близки друг к другу, но в целях дифференцированной оценки содеянного их следовало бы развести по разным частям статьи в качестве квалифицирующего и особо квалифицирующего при-

знаков¹. Тем более, что в других разделах УК РФ признак «совершение преступления организованной группой» совершенно справедливо предусмотрен в качестве особо квалифицирующего признака. Значение квалифицирующих признаков должно быть равновеликим для различных преступлений, общественная опасность которых по-разному оценена в основных составах преступлений².

Нельзя, на наш взгляд, также согласиться с тем, что в ст. 258.1 УК РФ, которая в части незаконной добычи животных является специальной по отношению к ст. 258 УК РФ, законодатель не предусмотрел такого квалифицирующего признака, как «совершение преступления группой лиц по предварительному сговору». Лишь в ч. 3 ст. 258.1 УК РФ закреплена повышенная ответственность за незаконную добычу особо охраняемых животных, включенных в Перечень, утвержденный Постановлением Правительства РФ, совершенную организованной группой.

Отсутствие в данном случае системности при изложении нормативного материала приводит к нарушению принципа справедливости, который должен соблюдаться при конструировании уголовно-правового запрета.

Устранить указанные недостатки позволило бы внесение законодательных коррективов в УК РФ.

В заключение хотелось бы отметить, что эффективность противодействия групповой экологической преступности в сфере незаконной добычи биологических ресурсов зависит как от качества уголовно-правового запрета, который должен быть сформулирован в соответствии с требованиями законодательной техники, так и правильного его применения с учетом особенностей объективной стороны состава преступления.

Повышение эффективности охраны амурского тигра и иных особо ценных диких животных³

Амурский тигр (*Panthera tigris altaica*) – одно из самых редких и красивых животных на нашей планете. Согласно результатам сплошного

¹ Галахова А.В. К вопросу о достаточности законодательных средств борьбы с организованной преступностью и законодательной технике // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы международной научно-практической конференции. – М., 2004. – С. 111.

² Минская В. Уголовно-правовое обеспечение применения норм об ответственности за преступления в сфере экономической деятельности // Уголовное право. – 1999. – № 3. – С. 30.

³ С.В. Арамилев – заместитель генерального директора – директор Дальневосточного филиала АНО «Центр «Амурский тигр», кандидат биологических наук, Д.М. Кабардина – ведущий юрист АНО «Центр «Амурский тигр».

единовременного учета, проведенного зимой 2014–2015 гг., численность амурского тигра в России оценивается в 523–540 особей, что составляет 95% от мировой популяции данного подвида. Этот подвид тигра является крупнейшим представителем семейства кошачьих и единственным, освоившим жизнь в снегах. От благополучия популяции амурского тигра зависит экосистема всего Дальнего Востока, ведь этот хищник – вершина экологической пирамиды и главный индикатор благосостояния природного комплекса региона. Защита амурских тигров и сохранение их ареала одновременно означает защиту многих других видов животных, находящихся под угрозой исчезновения.

В 2013 году Всероссийской общественной организацией «Русское географическое общество» по инициативе Президента Российской Федерации Владимира Путина была учреждена Автономная некоммерческая организация «Центр по изучению и сохранению популяции амурского тигра» (далее – Центр).

Центр создан в целях организации работ по изучению амурского тигра, сохранению и увеличению (до 700 особей к 2022 г.) его популяции в России, а также установления гармоничных отношений между тигром и человеком.

Для достижения поставленных целей Центр, путем объединения усилий частных лиц и организаций, небезразличных к судьбе полосатого хищника, приступил к решению следующих задач:

- комплексное изучение популяции амурского тигра и ареала его обитания;
- повышение эффективности борьбы с браконьерством и формирование в общественном сознании неприятия этого преступного действия;
- оказание содействия функционированию и развитию особо охраняемых природных территорий в Дальневосточном федеральном округе в ареале тигра;
- продвижение на российском и международном уровне идеи сохранения амурского тигра и вовлечение общественности в практическую реализацию проектов по его сохранению.

Право является одним из основных регуляторов отношений в обществе, в том числе в области природопользования и охраны окружающей среды. Именно поэтому Центр в рамках проекта «Тигры и право» уделяет большое внимание работе, связанной с совершенствованием законодательства в сфере сохранения особо ценных диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу России и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации.

В последние годы в России приняты меры, направленные на усиление ответственности за правонарушения и преступления, связанные с незаконным использованием объектов животного мира, что позволило значительно повысить количество выявляемых нарушений в отношении особо ценных диких животных, в том числе амурского тигра. Однако, несмотря на внесенные в 2013 г. поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) действующие редакции статей, предусматривающих уголовную ответственность за незаконную охоту (ст. 258), незаконную добычу и оборот особо ценных диких животных (ст. 258.1), не позволяют эффективно наказывать лиц за совершенные ими преступления.

Так, ст. 258.1 УК РФ предусматривает ответственность за незаконную добычу и оборот животных и их производных, кардинально отличающихся по способам и скорости воспроизводства – млекопитающих и рыб. При этом санкция ст. 258.1 УК РФ предусматривает одинаковое наказание при различной степени общественной опасности деяния – до трех лет лишения свободы за совершение действий, способных повлечь за собой полное исчезновение уникальных животных, таких как амурский тигр и дальневосточный леопард. Реинтродукция крупных хищных млекопитающих в условия дикой природы трудно реализуема и сопровождается значительными финансовыми затратами. В связи с этим необходимо выделение в отдельный состав незаконной добычи и оборота особо ценных водных биологических ресурсов (с включением в УК РФ ст. 256.1) с одновременным разделением Перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей ст. 226.1 и 258.1 УК РФ (далее – Перечень). В настоящее время в данном Перечне к водным биологическим ресурсам отнесены преимущественно осетровые породы рыб, поэтому такое разделение позволит дифференцировать ответственность за незаконную добычу животных, способных к быстрому искусственному воспроизводству. Расположение данной статьи следом за общей нормой «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов» (ст. 256) логично вписывается в структуру Уголовного Кодекса.

Санкция ч. 1 ст. 258.1 УК РФ является альтернативной и предусматривает четыре вида основного наказания: обязательные работы, исправительные работы, принудительные работы, лишение свободы. При этом максимальным наказанием, предусмотренным данным составом, является лишение свободы на срок до трех лет. На сегодняшний день



**Проведение в 2014–2015 гг.
единовременного сплошного учета
амурского тигра**



**Оснащение
оперативных групп
охотничьего надзора**





Реабилитация и реинтродукция амурского тигра



Поддержка федеральных особо охраняемых природных территорий в ареале амурского тигра



численность отдельных видов млекопитающих, включенных в Перечень, составляет не более 1000 особей, что с биологической точки зрения является крайне низким показателем. Данные обстоятельства указывают на чрезвычайно высокую степень общественной опасности любых незаконных действий, связанных с добычей и оборотом особо ценных диких животных. Виды наказаний, предусмотренные рассматриваемой статьей УК РФ, с точки зрения их тяжести вызывают обоснованные возражения с позиции их сравнения с другими, как представляется, менее общественно опасными деяниями, предусмотренными УК РФ. Так, законодатель определил наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет за неправомерное завладение транспортным средством без цели хищения (ст. 166 УК РФ), до шести лет лишения свободы за преднамеренное банкротство (ст. 196 УК РФ) и ряд других деяний, последствия от совершения которых, на наш взгляд, являются устранимыми для общества¹. В то же время за добычу особо ценных диких животных, способную повлечь за собой их полное исчезновение, предусмотрено максимальное наказание – три года лишения свободы.

Усиление ответственности за незаконную добычу и оборот особо ценных диких животных и перевод данного преступления в категорию средней тяжести позволит предотвратить новые преступления, а также обеспечит возможность проведения по данной категории дел оперативно-розыскных мероприятий, направленных на установление фактических обстоятельств дела.

Квалифицированный состав ст. 258.1 УК РФ образуют преступные действия, совершенные должностным лицом с использованием служебного положения. Однако данная конструкция не позволяет привлечь к ответственности по квалифицированному составу лиц, не относящихся к числу должностных, но при этом использующих свое служебное положение, в частности сотрудников заповедников и иных особо охраняемых природных территорий, научных организаций, специальных мест содержания и разведения животных, а также лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях, например в охотничьих хозяйствах². Использование указан-

¹ Вопросы совершенствования правовой регламентации уголовной ответственности за незаконную добычу и оборот особо ценных пород животных (ст. 258.1 УК РФ) [Текст] / М.В. Бавсун, Н.Н. Бугера, И.С. Кузнецов // Библиотека уголовного права и криминологии. – 2015. – № 2. – С. 108–114.

² Жевлаков Э. Проблемы применения нормы об ответственности за незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации // Уголовное право. – 2014. – № 1. – С. 26–31.

ными лицами своего служебного положения существенно повышает степень общественной опасности преступления.

Наиболее распространенной формой совместной противозаконной деятельности (более 50% от всех преступлений (или нарушений) является совершение преступления группой лиц по предварительному сговору.

Данный квалифицирующий признак содержится в составах преступлений «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов» и «Незаконная охота». Однако в ст. 258.1 УК РФ рассматриваемый признак преступления не выделяется.

В то же время при отсутствии факта доказанности организованной группы, что традиционно представляет весьма серьезную проблему в силу оценочного характера определения такой группы в УК РФ в совокупности с целым блоком проблем процессуального и оперативно-розыскного характера, вменение ответственности должно происходить по признакам ч. 1 ст. 258.1 УК РФ. В результате вполне реальной становится ситуация, когда при наличии группы лиц по предварительному сговору, увеличение наказания становится невозможным. Необходимо отметить, что ст. 256 и 258 УК РФ содержат квалифицированные составы, сконструированные по признаку совершения преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а также содержат указание лишь на служебное положение лица. Данные формулировки квалифицированного состава представляются наиболее оптимальными и применительно к ст. 258.1 УК РФ.

В связи с вышеизложенным, предлагается внести следующие изменения в ч. 2 ст. 258.1 УК РФ: исключить критерий специального субъекта – должностного лица; добавить в качестве квалифицирующего признака – совершение данного преступления группой лиц по предварительному сговору; определить срок наказания в виде лишения свободы от пяти до семи лет.

Низкая численность копытных видов животных (основы кормовой базы амурского тигра и дальневосточного леопарда) является второй по значимости угрозой для выживания крупных кошек. Учитывая, что копытные животные представляют интерес не только для тигра, но и для человека, необходимо стимулировать рост и поддерживать численность копытных животных на оптимальном уровне в пределах всего ареала амурского тигра и дальневосточного леопарда. Уголовный кодекс в действующей редакции не раскрывает содержание квалифицирующего признака преступления «крупный ущерб» для целей применения ст. 258 УК РФ – «незаконная охота». В связи с этим не обеспечивает четкое разграничение составов административного правонарушения

и уголовного преступления «незаконная охота с причинением крупного ущерба». Конструирование таких квалифицирующих признаков преступления, как «крупный», «особо крупный» ущерб, применяется в уголовном законодательстве в отношении ряда составов преступлений. При этом раскрытие содержания данных признаков традиционно осуществляется исходя из стоимости. Так, в примечании к ст. 261 УК РФ (уничтожение или повреждение лесных насаждений) под крупным ущербом понимается уничтожение или повреждение лесных и иных насаждений, стоимостью более 50 тыс. рублей, которая исчисляется по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам. Приказом Минприроды России от 08.12.2011 № 948 (с изм. от 22.07.2013)¹ утверждена методика исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам.

Согласно нашему мнению, размер крупного ущерба должен составлять 85 тыс. рублей, обеспечивающий наступление уголовной ответственности при незаконной добыче в общедоступных и закрепленных охотничьих угодьях тех видов животных, на экологическую ценность и значимость для конкретной местности указал Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 № 21 – одной особи благородного оленя, лося, пятнистого оленя, бурого или гималайского медведей, двух особей кабана или косули. Установление критерия определения крупного ущерба по ст. 258 УК РФ позволит исключить правовой вакуум при разграничении составов преступления, предусмотренного ст. 258 УК РФ, и административных правонарушений, а также эффективно противодействовать преступным посягательствам на охотничьи ресурсы, состояние которых напрямую влияет на численность популяции хищников, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации.

Предлагаемые изменения способствуют реализации задач, обозначенных в «Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года» в части обеспечения экологической безопасности, совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, усиления ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечения неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения в этой сфере.

¹ Российская газета. – 2012. – № 20; 2013. – № 232.

Раздел 2

СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА

Предмет, объект, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов¹

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании важная роль отводится надзору за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, а также такому его актуальному направлению, как надзор за исполнением законов об охоте и сохранении охотничьих ресурсов.

При раскрытии понятия *предмета* надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира необходимо, на наш взгляд, исходить из понятий предмета надзора за исполнением законов, сформулированного в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Следовательно, под предметом прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира необходимо понимать: соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, регламентирующих отношения, возникающие по поводу и в связи с использованием объектов животного мира, организацией их охраны, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти (представительной и исполнительной) субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля,

¹ Игонина Надежда Александровна – заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, если они являются участниками указанных отношений, а также соответствие законам правовых актов, принимаемых указанными органами и должностными лицами в рассматриваемой сфере отношений.

Для понимания предмета прокурорского надзора в данной сфере, на наш взгляд, необходимо также определиться с понятиями «*использование объектов животного мира*» и «*охрана животного мира*».

Так, *под использованием объектов животного мира* согласно ст. 1 Федерального закона «О животном мире» понимается изучение, добыча объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового.

Под охраной животного мира понимается деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира.

В качестве основных участников, осуществляющих охрану животного мира и являющихся **объектами прокурорского надзора**, можно выделить федеральные органы исполнительной власти и созданные ими организации, основной целью деятельности которых является охрана объектов животного мира, а также контроль (надзор) за исполнением законов в указанной сфере, в их числе:

- Минприроды России, в структуру которого входит Департамент государственной политики и регулирования в сфере охотничьего хозяйства и объектов животного мира;

- Росприроднадзор, в структуру которого входит Управление государственного геологического надзора, надзора в сфере особо охраняемых природных территорий и животного мира;

- Федеральное бюджетное учреждение «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» (ФБУ «Специнспекция “Тигр”»), созданное приказом МПР России от 14.12.2000 № 549 «О создании Специализированной инспекции “Тигр”» в Приморском крае» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.02.2007 № 192-р «Об отнесении государственного учреждения “Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений”» к ведению Росприроднадзора», находящееся в ведении Росприроднадзора.

На региональном уровне к основным участникам, осуществляющим охрану объектов животного мира и являющимся **объектами прокурорского надзора**, можно отнести:

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым переданы полномочия Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира;

– органы местного самоуправления в случае передачи им отдельных государственных полномочий в области охраны и использования объектов животного мира;

– руководителей, органов управления особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) федерального, регионального и местного значения соответственно.

Исходя из специфики ООПТ, уникальная система которых создала в России основу сохранения ключевых местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, они являются основными участниками отношений по охране объектов животного мира, которые выполняют комплекс задач по охране природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия, в том числе контроля (надзора) в области охраны и использования таких территорий, а также проведения научных исследований в области охраны природы.

Однако, учитывая то обстоятельство, что основная часть местообитаний животных, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения, располагается за пределами ООПТ, на землях, на которых осуществляется интенсивная хозяйственная деятельность, состояние животных и их местообитаний во многом зависит от интенсивности негативного воздействия различных отраслей хозяйственной деятельности на живую природу, в первую очередь сельского и лесного хозяйства, рыболовства, недропользования и энергетики. В связи с этим объектами прокурорского надзора являются также руководители организаций (юридических лиц различных организационно-правовых форм), которые прямо либо косвенно осуществляют воздействие на животный мир.

Исходя из анализа правонарушений в области животного мира в целом, необходимо отметить, что наибольшее количество нарушений прокурорами выявляется именно в сфере такого вида пользования животным миром, как охота. В связи с этим к *исполнению законов об охоте и сохранении охотничьих ресурсов* уделяется особое внимание при организации надзорных мероприятий.

Определения охоты и сохранения охотничьих ресурсов даны в ст. 1 Федерального закона «Об охоте и сохранении охотничьих ре-

сурсов». В ст. 5 этого законодательного акта перечислены участники отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (за исключением физических лиц), которые также являются объектами надзора за исполнением законов об охоте.

При этом следует иметь в виду, что, осуществляя надзор в отношении хозяйствующих субъектов, необходимо исходить из принципа недопустимости подмены функций органов контроля (надзора), а также создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений во исполнение требований п. 3.12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» (далее – приказ от 01.04.2015 № 165).

При осуществлении данного направления прокурорского надзора особое внимание следует уделять исполнению законов, регулирующих отношения в сфере:

- обеспечения устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов, сохранения их биологического разнообразия;

- установления дифференцированного правового режима охотничьих ресурсов с учетом их биологических особенностей, экономического значения, доступности для использования;

- реализации прав и законных интересов населения, для которого охота является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹.

При определении направлений, целей и задач прокурорского надзора в рассматриваемой сфере исходим из положений приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

В пристальном внимании прокуроров нуждаются такие участки прокурорского надзора, как:

- *надзор за исполнением законов* органами государственной власти различных уровней и органов местного самоуправления в области охраны и использования животного мира, в том числе наделенных

¹ Пунктом 6 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» предписано проверки исполнения законов проводить «... в первую очередь – ... для защиты прав и законных интересов групп населения, малочисленных народов...».

полномочиями по управлению в этой области, порядка их передачи и реализации¹;

– *надзор за исполнением законов при осуществлении экономического регулирования охраны и использования объектов животного мира (при учете и экономической оценке объектов животного мира; установлении системы платежей за пользование животным миром; исполнении бюджетного законодательства при финансировании мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира и реализации других направлений экономического регулирования, установленных ст. 51 Федерального закона «О животном мире»)*².

– *надзор за соблюдением прав на применение традиционных методов добычи объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, в том числе прав на приоритетное пользование животным миром коренными малочисленными народами и этническими общностями.*

К ключевым **целям надзора**, как указывает п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, а также Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 17.02.2015 № 2-П, можно отнести обеспечение верховенства закона, единства правового пространства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, что соотносится с положениями ст. 2, 4 (ч. 2), 15 (ч. 1 и 2) и 18 Конституции России.

При этом на органы прокуратуры распространяется требование Конституции России о соблюдении прав и свобод человека и гражданина³. Достижению этих общих целей подчинены все надзорные средства прокуратуры⁴.

Конкретные **задачи надзора** за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, в том числе такого важного его направления, как надзор за исполнением законов об охоте и сохранении охотничьих ресурсов, приоритетные его направления

¹ См.: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 12.07.2011 7/4-09-2011 «О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего вопросы охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты».

² См.: п. 8, 9 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» о сосредоточении усилий на надзоре за исполнением бюджетного законодательства, законов о собственности; о рациональном использовании природных ресурсов.

³ Постановления Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П, от 11.04.2000 № 6-П, Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 84-О.

⁴ Проверка прокурором исполнения законов: пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой. – М.: Ген. прокуратура РФ; Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2015. – С. 11.

определяются в приказах и указаниях Генерального прокурора России, прокуроров субъектов Российской Федерации.

Например, приказом от 01.04.2014 № 165 надзор в сфере охраны окружающей среды и природопользования определен в качестве приоритетных направлений, а к ключевым задачам относятся:

- обеспечение реализации положений ст. 42 Конституции России о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение вреда, причиненного ей экологическим правонарушением;
- комплексное, гласное осуществление надзора при взаимодействии с институтами гражданского общества;
- обеспечение эффективного надзора за исполнением законов об охране объектов животного мира и рациональном использовании природных ресурсов (в том числе охотресурсов).

Основные ориентиры в осуществлении надзора за исполнением законов об охоте и сохранении охотничьих ресурсов, оценка состояния надзорной деятельности, обозначенные по результатам анализа состояния законности, содержатся также в организационно-методических документах органов прокуратуры (в информационных письмах Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ и др.).

Так, в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12.07.2011 7/4-09-2011 «О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего вопросы охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты» обращено внимание прокуроров на необходимость усиления надзора за исполнением органами власти переданных им полномочий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, в том числе за законностью правовых актов, установлением лимитов добычи объектов животного мира, предоставлением охотничьих угодий.

Состояние законности и прокурорского надзора в сфере охраны и использования объектов животного мира¹

Состояние законности в сфере охраны животного мира напрямую зависит от соответствия действующей нормативной правовой базы объективным потребностям практики на федеральном и региональном уровнях.

¹ **Добрецов Денис Григорьевич** – ведущий научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

Отечественное законодательство в этой сфере развивалось неравномерно. Незначительные изменения в Федеральный закон «О животном мире» вносились начиная с 2003 г., в общей сложности 19 федеральными законами. Последние изменения, исключившие необходимость согласования субъектами Российской Федерации с федеральным центром назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в области охраны животного мира, а также структуры этих органов, были внесены федеральными законами от 13.07.2015 № 233-ФЗ и № 244-ФЗ.

Что касается охоты и сохранения охотничьих ресурсов, то специальный законодательный акт в этой сфере был принят только в 2009 г. и вызвал неоднозначную реакцию со стороны правоприменителей ввиду имевшихся в нем недостатков. В результате в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за шесть лет были внесены поправки пятнадцатью федеральными законами, положения одной из его статей были признаны несоответствующими Конституции России постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 25.06.2015 № 17-П.

Анализ работы органов прокуратуры позволяет проследить сохраняющуюся на протяжении многих лет тенденцию роста числа выявляемых прокурорами нарушений законов в экологической сфере в целом, а также числа актов реагирования на эти нарушения.

Прокурорами всех уровней ведется работа по надзору за исполнением законов в сфере охраны и использования животного мира. Проводятся проверки исполнения законодательства об охоте, о сохранении охотничьих ресурсов, среды их обитания, дается оценка действиям уполномоченных территориальных органов Росприроднадзора, федеральных бюджетных учреждений, специализирующихся в данной сфере, уполномоченных органов государственной власти субъектов РФ. Принимаются меры к пресечению нарушений, в том числе в целях сохранения среды обитания редких видов животных, а также к совершенствованию регионального законодательства.

Основными направлениями деятельности органов прокуратуры по обеспечению в сфере охраны и использования объектов животного мира являются: надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований закона при реализации полномочий по охране и использованию объектов животного мира, в том числе охотничьих видов, переданных Россией; надзор за исполнением за-

конов в сфере охраны и использовании животного мира, в том числе при установлении и обосновании объемов изъятия объектов животного мира из среды обитания, заключении охотхозяйственных соглашений; надзор за исполнением законов по охране редких и исчезающих видов животных, осуществлении государственного охотничьего контроля (надзора).

Органами прокуратуры принимаются меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, а также к совершенствованию региональных нормативных правовых актов.

Важным направлением прокурорского надзора в данной сфере является надзор за исполнением законодательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым передан ряд полномочий России в области охраны и использования объектов животного мира.

Анализ состояния законности в рассматриваемой сфере за 2011–2014 гг. свидетельствует о том, что органами прокуратуры выявлялись нарушения закона в деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений государственных природных заповедников.

Прокуроры активно привлекали к ответственности граждан и юридических лиц за нарушение законодательства в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

В рамках гражданского судопроизводства в ряде регионов нарабатана практика предъявления в суды новой категории исков. Так, Усть-Илимским межрайонным прокурором Иркутской области в суд предъявляются иски о взыскании ущерба, причиненного среде обитания животных, с лиц, осужденных за совершение незаконной рубки лесных насаждений.

Количественные показатели прокурорского надзора в сфере охраны и использования животного мира не однозначны. Их анализ за 16-летний период (2000–2015 гг.)¹ свидетельствует о недостаточном внимании прокуроров к данному направлению надзора.

Так, число выявленных прокурорами нарушений законов в этой сфере (рис. 1) после существенного роста в начале 2000-х гг. (от минимального значения в 2002 г. (5 279) до максимального в 2007 г. (25 758), т.е. в 4,9 раза) значительно (в 3,5 раза) снизилось к 2015 г. (7 280).

¹ В статье приведены данные форм статистической отчетности о работе прокуратуры «ОН» и «П». Было учтено, что с 2008 по 2010 г. включительно в форме «П» были объединены показатели надзора за исполнением законов о животном мире и о водных биологических ресурсах.

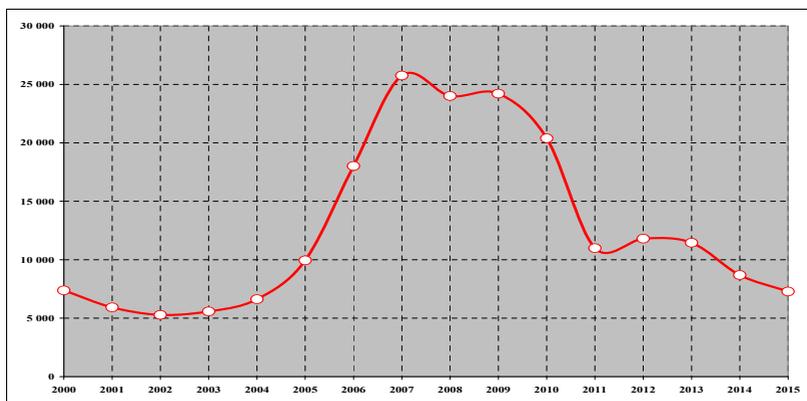


Рис. 1. Выявленные прокурорами нарушения закона об охране и использовании животного мира в динамике за 2000–2015 гг.

При этом доля числа выявленных нарушений в этой сфере в общем числе в области охраны окружающей среды и природопользования за весь период (рис. 2) была крайне незначительной (максимум 13,07% в 2000 г. и минимум 2,54% в 2015 г.).

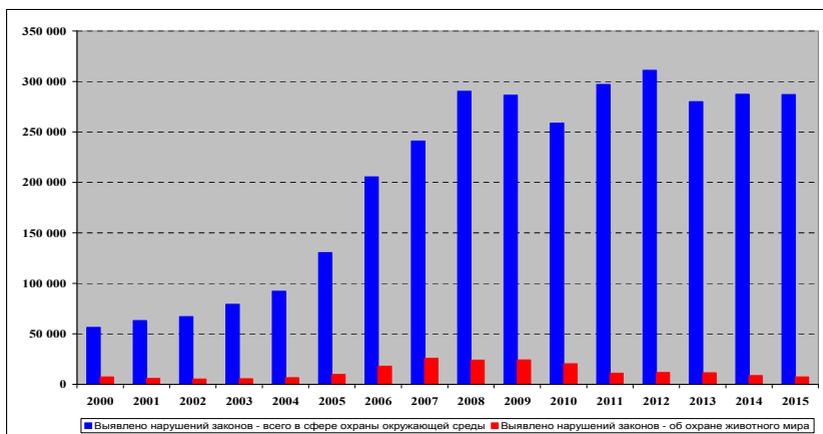


Рис. 2. Соотношение выявленных прокурорами нарушений законов в целом в области охраны окружающей среды и природопользования и об охране и использовании животного мира в динамике за 2000–2015 гг.

Аналогичная картина прослеживается при анализе динамики основных актов прокурорского реагирования (рис. 3). Например, число лиц, привлеченных к административной ответственности по поста-

новлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора, достигнув максимума в 2007 г. (3 596), к 2015 г. снизилось в 5,9 раза (606).

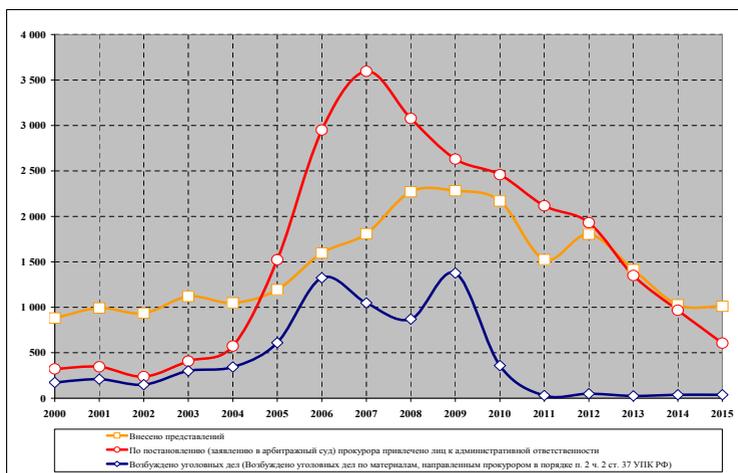


Рис. 3. Некоторые меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов о животном мире в динамике за 2000–2015 гг.

Аналогичным образом, если в 2007 г. число исков (заявлений) об охране и использовании животного мира, направленных прокурорами в суд общей юрисдикции (арбитражный суд) составило 4138, то в 2015 г. – только 767 (падение в 5,4 раза) (рис. 4). Доля этих исков в общем числе в экологической сфере в 2015 г. составила 2,41%, а сумма – 1,21%.

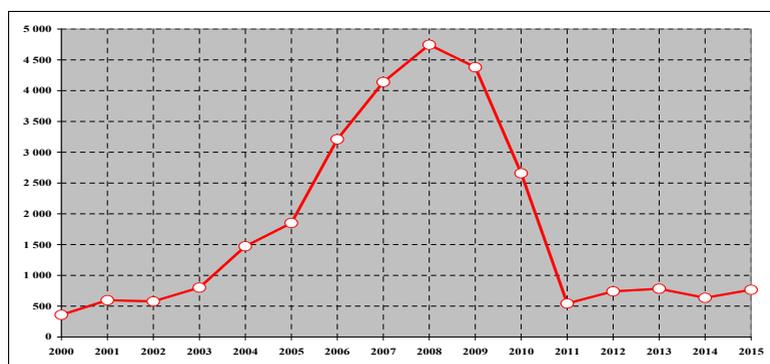


Рис. 4. Число исков (заявлений) об охране и использовании животного мира, направленных прокурорами в суд общей юрисдикции (арбитражный суд), в динамике за 2000–2015 гг.

Полагаем, что такие показатели свидетельствуют о переориентировании прокуроров на другие направления, например надзор за исполнением законов об отходах, о лесопользовании, об охране вод и атмосферного воздуха.

При этом наибольшее влияние на ситуацию с охраной объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, оказывают:

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделенные полномочиями в рассматриваемой области правоотношений;
- находящиеся в ведении этих органов организации и учреждения, осуществляющие деятельность непосредственно в местах обитания этих животных;
- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Приоритетным направлением деятельности у органов государственной власти субъектов РФ в части исполнения переданных полномочий является реализация мероприятий по охране и воспроизводству охотничьих животных. Однако количество этих мероприятий, по экспертным оценкам, явно недостаточно для полноценной реализации переданных полномочий. Критерии определения полноты и качества также мероприятий в настоящее время отсутствуют.

Следует обратить внимание на распространенные факты «грантовых» вознаграждений государственным инспекторам без учета позиции руководства за проведение рейдовых мероприятий¹. Такая ситуация порождает зависимость сотрудников государственных учреждений от международных общественных организаций и от денежных средств международных фондов. В свою очередь, деятельность этих общественных организаций все больше становится похожа на экологический бизнес, где конкретные виды животных и отдельные виды мероприятий используются для получения денег из международных фондов. Успехи федеральных государственных учреждений, достигнутые за счет финансовых средств из российских источников, подрывают основу этого бизнеса и вызывают крайне негативную реакцию у некоторых его представителей.

Анализ **состояния преступности** в сфере охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, полагаем, следует осуществлять исходя из сложившихся в крими-

¹ Информация Департамента Росприроднадзора по Дальневосточному федеральному округу от 30.07.2014 № 05-20/3227.

нологической науке представлений о понятии, содержании и значении экологической преступности в целом.

Вопросам уголовно-правовой и криминологической характеристики преступлений в рассматриваемой сфере посвящен ряд научных работ специалистов в указанных областях¹, в связи с чем полагаем излишним рассматривать в настоящем разделе теоретические аспекты проблемы. Сосредоточимся в основном на характеристике складывающейся криминогенной ситуации.

Для количественной оценки преступности в сфере охраны животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов нами были использованы статистические данные за 2000–2014 гг. по формам 1-Г и 1-ЕГС (в части числа зарегистрированных преступлений и выявленных лиц, их совершивших), а также за 2003–2014 гг. по форме 10.3 (в части назначенных наказаний)².

Были рассмотрены данные о преступлениях, предусмотренных следующими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ): 258 «Незаконная охота», 258.1 «Незаконная добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договора-

¹ См., например: *Астанин В.В., Королева М.В.* Аналитический доклад «Криминологическая оценка экологической преступности и практика борьбы с ней». – М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2006; *Багаев А.А.* Криминологическая характеристика и уголовно-правовое регулирование борьбы с незаконной добычей водных животных и незаконной охотой // Журнал фундаментальных и прикладных исследований. Астраханский государственный университет. – 2008. – № 3 (24). – С. 10–14; *Гаджилев Г.М.* Уголовно-правовой и криминологический анализ незаконной охоты: по материалам Республики Дагестан: дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2003; *Дежурный А.А.* Уголовно-правовая и криминологическая характеристика браконьерства: по материалам Дальневосточного региона: дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2004; *Жадан В.Н.* Актуальные вопросы криминологической характеристики экологических преступлений // Молодой ученый. – 2013. – № 4. – С. 387–393; *Жевлаков Э.Н.* Экологические преступления. – М., 2002; *Каблов А.М.* Незаконная охота, совершенная организованной группой // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 2. – С. 325–327; Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. – М., 2010; *Курманов А.С.* Незаконная охота: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2002; *Курманов А.С.* Криминологическая характеристика незаконной охоты // Вестник Челябинского государственного университета. – 2003. – Вып. 1. Т. 9. – С. 47–51; *Надточий Ю.В.* Уголовно-правовая охрана особо ценных животных и водных биологических ресурсов (целесообразность криминализации ст. 258.1 УК РФ) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 12 (50). – С. 131–134.

² Формы 1-Г и 1-ЕГС «Единый отчет о преступности», МВД России; форма 10.3 «Меры наказания по наиболее тяжкому преступлению», Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

ми Российской Федерации», 259 «Уничтожение критических местобитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации», а также 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и объектов».

Выбор ст. 262 УК РФ в качестве предмета исследования обусловлен значительным влиянием особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) на состояние животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

Наибольшее количество преступлений, ответственность за совершение которых предусмотрена ст. 258 УК РФ, было зарегистрировано в 2013 г. – 1640, на этот же год пришлось и наибольшее число выявленных лиц, их совершивших – 741 (рис. 5). При этом очевидна общая тенденция роста показателей. Вместе с тем соотношения числа выявленных лиц и зарегистрированных преступлений снижается. Это, полагаем, указывает на наличие трудностей при установлении лиц, осуществляющих незаконную охоту.

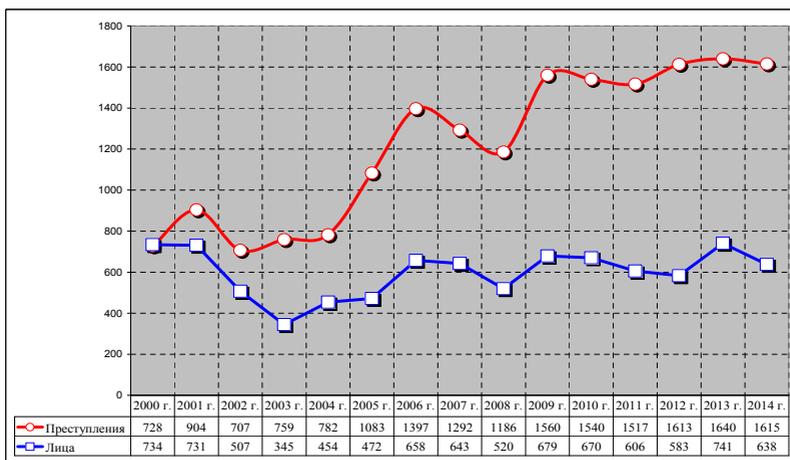


Рис. 5. Динамика числа зарегистрированных преступлений по ст. 258 УК РФ и выявленных лиц, их совершивших, в 2000–2014 гг.

Число лиц, осужденных по ст. 258 УК РФ, имеет общую тенденцию к росту. Растет также соотношение осужденных и выявленных лиц (рис. 6). Так, если в 2003 г. было выявлено 345 лиц, совершивших преступления, а число осужденных составило всего 162 человека (т.е. 46,9%), то в 2014 г. – 638 и 432 соответственно (т.е. 67,7%). Это свидетельствует, полагаем, об определенном прогрессе в сборе доказа-

тельств вины выявленных лиц, позволяющем состояться обвинительным приговорам.

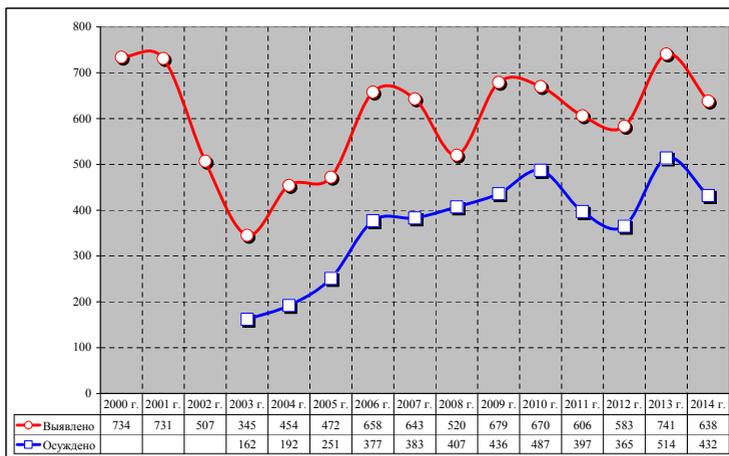


Рис. 6. Соотношение числа выявленных и осужденных лиц по ст. 258 УК РФ в динамике за 2000–2014 гг.

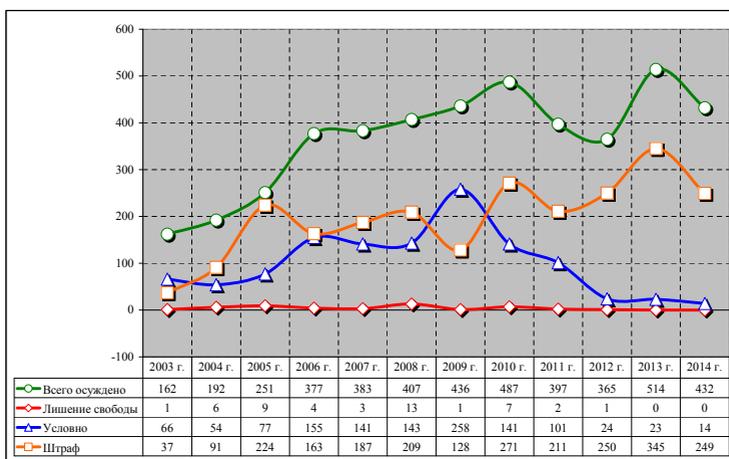


Рис. 7. Применявшиеся наказания по ст. 258 УК РФ в динамике за 2000–2014 гг.

В части уголовной политики следует отметить, что наказание в виде реального лишения свободы применяется по ст. 258 УК РФ крайне редко (рис. 7). Так, его удельный вес в общем числе наказаний

по этой статье достиг максимума в 2005 г. и составил 3,6% (9 из 251). Условно осуждаются гораздо чаще: удельный вес этой меры наказания достиг максимума в 59,2% в 2009 г. Максимум удельного веса штрафа как основного наказания зафиксирован в 2005 г. – 89,2%. При этом следует учитывать, что лишение свободы предусмотрено только квалифицированным составом – ч. 2 ст. 258 УК РФ.

Статья 258.1 была включена в УК РФ в 2013 г.¹ В 2013 г. было зарегистрировано 74 преступления, предусмотренного этой статьей, число выявленных лиц составило 12. В 2014 г. показатели значительно выросли: было зарегистрировано 924 преступления и выявлено 339 лиц, их совершивших. В 2014 г. по ст. 258.1 УК РФ было осуждено 194 человека, из них к реальному лишению свободы – 3 (удельный вес 1,5%), к лишению свободы условно – 5 (удельный вес 2,6%). Штраф назначался и как основное (6 человек, 3,1%), и как дополнительное (28 человек, 14,4%) наказание. Показательно, что при этом число преступлений, предусмотренных ст. 258 УК РФ, снизилось незначительно, в пределах тенденции прироста (2013 г. – 1640, 2014 г. – 1615)². Полагаем, это свидетельствует о том, что ранее факты добычи и оборота редких и исчезающих видов животных в число преступлений по ст. 258 УК РФ не включались. *Следовательно, новая статья начинает работать как мера борьбы с преступностью в этой сфере.* Вместе с тем ее конструкция также не лишена недостатков, что, вероятно, будет сказываться на эффективности ее применения³.

Статья 259 УК РФ за исследуемые 15 лет практически не применялась: по 2 преступления было зарегистрировано в 2000 и 2012 гг., по одному – в 2002, 2010 и 2014 гг. В 2001, 2005, 2006 гг. было выявлено по одному лицу, совершившему такие преступления. Осужден с 2003 по 2014 г. включительно не был никто. Полагаем, что применение рассматриваемой статьи на практике затруднено конструкцией ее диспозиции. Квалифицировать деяние по ст. 259 УК РФ крайне сложно, поскольку веро-

¹ Введена Федеральным законом от 02.07.2013 № 150-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступила в силу с 14.07.2013.

² Поскольку в диспозицию ст. 258.1 УК РФ включена также добыча соответствующих видов водных биологических ресурсов, были проанализированы и данные по ст. 256 УК РФ («Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов»). Результат аналогичный: число зарегистрированных преступлений по этой статье снизилось в пределах тенденции прироста (2013 г. – 7343, 2014 г. – 6566).

³ См., например: *Жевлаков Э.Н.* Проблемы применения нормы об ответственности за незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации // Уголовное право. – 2014. – № 1.

ятность того, что вся популяция погибнет и произойдет это вследствие именно полного уничтожения критического местообитания, крайне мала. Как правило, гибель популяций бывает обусловлена множеством взаимодополняющих факторов, в том числе не зависящих от совершаемых человеком деяний (исчезновение кормовой базы, генетические отклонения и проч.). Сложно и доказать вину лица, его совершившего. В случае гибели отдельных особей животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, теперь применяется ст. 258.1 УК РФ.

Паллиативным решением проблемы может быть применение ст. 8.35 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), диспозиция которой (Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений) позволяет привлекать к ответственности лиц, совершивших *действия (бездействии), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами*¹. Логично предположить, что определенная часть статистических показателей (рис. 8) по этой статье относится именно к такому виду нарушений.

Например, в 2012 г. в Павловском лесничестве Алтайского края были обнаружены гнезда черного аиста, внесенного в красные книги Российской Федерации и Алтайского края. Однако согласно проекту освоения лесов в восьми выделах лесничества были назначены добровольно-выборочные рубки. В ходе проверки Управлением лесами Алтайского края было сообщено о принятии совместно с арендатором лесного участка решения о непроведении рубок ближе 100 метров от гнездовий черного аиста, переноса срока проведения рубок на прилегающих лесных участках, ограничении движения лесовозного транспорта на указанном лесном участке и другие меры. Вместе с тем в последующем было установлено, что в Павловском лесничестве ООО «Содружество» производилась рубка лесных насаждений, осуществлялось движение лесовозной техники, в связи с чем птицам причинялось беспокойство,

¹ Полностью диспозиция ст. 8.35 КоАП РФ гласит: *уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами, а равно действия (бездействии), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, либо добыча, хранение, перевозка, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.*

в результате которого они могут бросить гнездовой участок. По данным фактам по инициативе природоохранного прокурора ООО «Содружество» было привлечено к административной ответственности по ст. 8.35 КоАП РФ.

Вместе с тем, по справедливому замечанию проф. Э.Н. Жевлакова, «получается, что ст. 8.35 КоАП РФ заведомо “мертвая” и не подлежит применению на практике до внесения в нее изменений, которые позволили бы реально разграничить административно наказуемый проступок и преступление»¹.

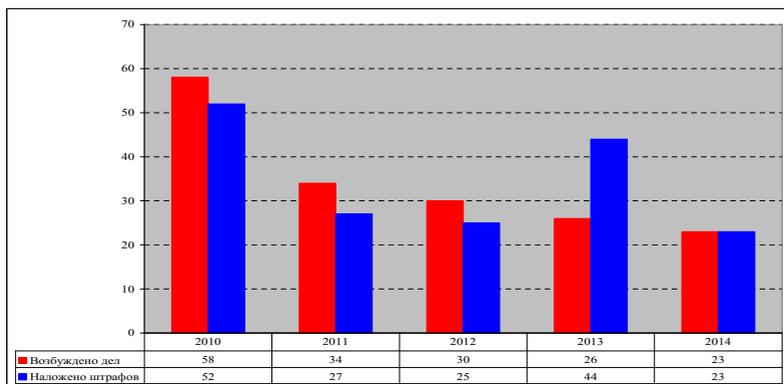


Рис. 8. Сравнение числа возбужденных дел об административных правонарушениях и наложенных штрафов по ст. 8.35 КоАП РФ в динамике за 2010–2014 гг.

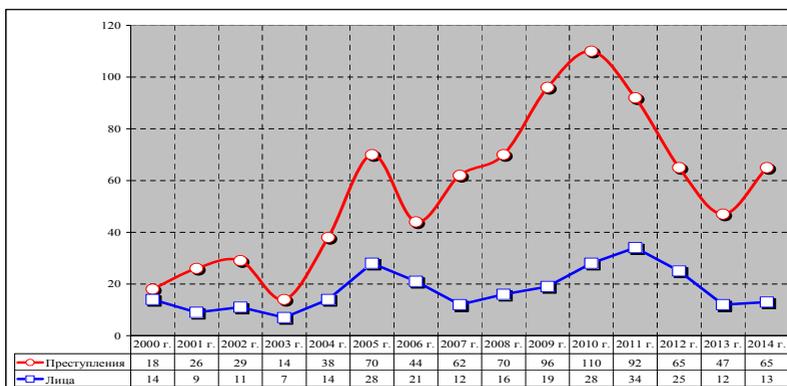


Рис. 9. Динамика числа зарегистрированных преступлений по ст. 262 УК РФ и выявленных лиц, их совершивших, в 2000–2014 гг.

¹ Жевлаков Э.Н. Проблемы применения... // Уголовное право. – 2014. – № 1.

Статья 262 УК РФ применялась редко (рис. 9). Максимальное количество преступлений по ней было зарегистрировано в 2010 г. – 110, минимальное – в 2003 г. – 14. Экстремумы числа выявленных лиц пришлись на 2003 г. и 2011 г. – 7 и 34 человека соответственно. Лишение свободы как вид наказания по этой статье не предусмотрено. Штраф как основной вид наказания применялся с удельным весом от 42,3% в 2012 г. до 100% в 2006 г.

Экологическая преступность в целом и преступность в сфере охраны животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов детерминируются рядом объективных факторов, к которым в первую очередь следует отнести социально-экономический – низкий уровень жизни, отсутствие работы, востребованность и высокая цена продуктов браконьерского промысла на зарубежных рынках и т.д., которые нельзя устранить усилиями одних только правоохранительных органов. Современное состояние преступности в рассматриваемой сфере обусловлено также ее связью с незаконным предпринимательством и иными экономическими преступлениями.

Помимо этого, на распространенность экологических преступлений влияют природные условия и антропогенная освоенность конкретной местности, значительно различающиеся в субъектах Российской Федерации. Очевидно, что незаконная охота и другие преступные посягательства на животный мир имеют наибольшее распространение в местах обитания определенных видов животных и не характерны для густонаселенных территорий с развитой промышленностью и инфраструктурой.

Как отмечают эксперты, расположение населенных пунктов вблизи мест непосредственного обитания, размножения и миграции объектов животного мира (водных объектов, тайги, тундры), слабая охрана указанных территорий и неконтролируемое пребывание граждан на природе (как по долгу службы, так и при проведении культурных мероприятий, отдыха) предоставляют не всегда законопослушным гражданам больше возможностей без особой подготовки осуществлять незаконное пользование объектами животного мира (например, браконьерство в свободное после работы время). Доступность в розничной торговле запрещенных средств и орудий добычи животного мира на фоне правовой безграмотности провоцируют браконьеров на их использование. Обилие всевозможных систем обнаружения и приманивания животных (звуковые, обонятельные, электромагнитные приманки), высокоэффективные орудия добычи (оружие, поражающее животных с минимальным звуком, электроудочки) заранее

ставят животных в неравное положение и не оставляют им никакого шанса на выживание¹.

Для рассматриваемой сферы общественных отношений характерна такая общая для всей экологической преступности черта, как довольно условное соответствие фиксируемых статистикой показателей реальной ситуации в отрасли, действительной распространенности преступных посягательств на объекты животного мира.

Причины совершения правонарушений в сфере использования животного мира и укоренения на этом фоне организованной преступности и коррупции кроются прежде всего в отсутствии государственного регулирования, чрезмерной идеализации рыночной экономики, в ошибках и просчетах в законодательстве при переходе к рыночным отношениям, несовершенстве экономических отношений в области природопользования, в противоречиях и недостатках планирования и осуществления деятельности промысловой охоты и рыбодобывающей отрасли российского национального хозяйства². Эти причины обуславливают распространившуюся криминализацию в указанной сфере, порождают деяния, совершаемые не только частными лицами (любителями), а все больше субъектами промышленного освоения биоресурсов³.

Здесь действует также комплекс причин, связанных с организацией и осуществлением государственного надзора в этой сфере, а также с работой органов, осуществляющих предварительное расследование.

Недостаточная численность инспекторского состава органов, осуществляющих государственный охотничий надзор, явно не соответствующая большим площадям поднадзорных территорий, труднодоступность мест совершения преступных посягательств на животный мир затрудняют своевременное поступление сообщений о преступлениях, что способствует утрате их следов и затрудняет расследование. Не способствует активной борьбе с преступностью в этой сфере уро-

¹ *Халчанский С.А.* Охрана животного мира средствами административной ответственности: По материалам Магаданской области: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 144–145; *Бакунина Т.С.* О некоторых проблемах борьбы с экологическим правонарушением. (По материалам Всерос. совещания) // Государство и право. – 1997. – № 1. – С. 100–119.

² См., например: *Борчашвили И.Ш.* Уголовно-правовые проблемы борьбы с преступлениями в сфере экологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук – М., 1996. – 48 с.; *Халчанский С.А.* Указ. соч. – С. 138.

³ См.: *Пономарев И.С.* Административно-правовая охрана живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 102.

вень специальной подготовки следователей на местах и их загруженность работой по иным направлениям, отсутствие специализации.

Слабое противодействие преступлениям в рассматриваемой сфере обусловлено также ориентацией правоохранительных органов на борьбу с насильственной, экономической и некоторыми другими видами преступности, недооценкой последствий их совершения для общества и государства.

Правоохранительными органами выявляются и раскрываются в основном очевидные посягательства, совершаемые маргинализованными одиночками. Организаторы преступных групп, в том числе «встроенных» в международные криминальные сети, налаживающие незаконную добычу, переработку и реализацию ценных объектов животного мира и водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, их частей и дериватов, к уголовной ответственности привлекаются крайне редко. При этом, как отмечают эксперты, наблюдаются негативные тенденции в динамике преступлений, связанных с незаконной добычей (выловом) водных биологических и охотничьих ресурсов, осложнение характера и степени общественной опасности этих преступлений. Это нашло отражение в росте количественных показателей, объеме причиняемого ущерба, увеличении криминогенного потенциала, т.е. сопровождение с другими особо опасными видами преступлений, сращивании этого вида преступлений с организованной транснациональной преступностью¹. Браконьерство в его первоначальном смысле для сегодняшней ситуации хищнического уничтожения когда-то богатейших запасов рыбы и иных видов водных животных и растений, наземных животных, особенно пушных – это архаизм. Оно качественно изменилось, превратилось в опасную составную часть транснациональной организованной преступности, причем не только экологического, но и экономического, насильственного характера².

Таким образом, деликтогенные факторы, способствующие процветанию браконьерства, коренятся в исторических условиях развития нашей страны, в явлениях и процессах, связанных со спецификой современной политической, экономической, экологической ситуации и социальных проблем общества³.

¹ Максимов А.М. Обеспечение безопасности животного мира: уголовно-правовые и криминологические модели (международный, российский и зарубежный опыт): монография. – М.: Юрлитинформ, 2015. – С. 55.

² Там же. – С. 65.

³ См.: Халчанский С.А. Указ. соч. – С. 137.

Актуальные вопросы организации деятельности органов прокуратуры по охране и использованию объектов животного мира вне уголовно-правовой сферы¹

Стратегической целью охраны объектов животного мира является восстановление видов животных до уровня, при котором им не угрожает опасность исчезновения и потери природного генфонда. Достижение обществом столь глобальной цели возможно только сообща на межгосударственном, правильнее указать, «планетарном» уровне. И напротив, достижение глобальной цели охраны животных на планете находится в прямой взаимосвязи и взаимозависимости от созданной системы охраны животного мира в каждом конкретном государстве.

Охрана объектов животного мира в России базируется на системе мер, изначально указанных в документах стратегического планирования, в частности в Национальной стратегии сохранения биоразнообразия России, принятой на Национальном форуме по сохранению биоразнообразия 5 июня 2001 г. Безусловно, этот документ, со столь давним сроком принятия, требует пересмотра с позиции современных реалий, подходов к сохранению биоразнообразия в стране. В то же время он содержит определенные ориентиры в интересующей нас юридической плоскости по формированию системы правовых механизмов, направленных на сохранение биоразнообразия. В стратегии указано, что правовые механизмы решения проблем сохранения биоразнообразия включают в себя три элемента: законодательство, организацию его исполнения и правоохранительную деятельность. Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране животного мира занимает в Стратегии совсем небольшое место в блоке правоохранительной деятельности. В то же время в Экологической доктрине Российской Федерации² прямо обозначено укрепление системы прокурорского надзора и реализация мер прокурорского реагирования в области охраны окру-

¹ **Игонина Надежда Александровна** – заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

² См.: распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации».

жающей среды в качестве средств реализации государственной политики в области экологии.

Указанное позволяет сделать вывод о том, что прокурорский надзор имеет важное значение для охраны животного мира и вносит свой вклад в сохранение его биологического разнообразия.

Чтобы иметь представление о том, какое место в системе охраны и использования животного мира отведено прокурорскому надзору, необходимо в целом представлять основы его организации, правила и специфику проведения надзорных проверок исполнения законов об охране объектов животного мира, об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, особенности реализации полномочий прокурора, в том числе по внесению актов прокурорского реагирования.

В общем виде прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира можно разграничить на два ключевых блока: надзор за исполнением законов поднадзорными прокуратуре органами и организациями, если они являются участниками отношений в области охраны и использования объектов животного мира, и надзор за законностью правовых актов, регламентирующих отношения в указанной сфере.

Прокурорский надзор за законностью правовых актов реализуется органами прокуратуры на постоянной основе в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления». При осуществлении надзора за законностью правовых актов по требованиям прокуроров приводятся в соответствие с законодательством значительное количество нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере охраны и использования животного мира. Для их отмены или изменения в целях приведения в соответствие с действующим законодательством широко используется такая мера реагирования, как протест.

Согласно отчетным данным в 2015 г. органами прокуратуры выявлено 462 незаконных правовых акта об охране и использовании животного мира (2014 г. – 563, 2013 г. – 404, 2012 г. – 611, 2011 г. – 526 актов), 458 из которых в 2015 г. опротестовано (в 2014 г. – 553, 2013 г. – 386, 2012 г. – 586, 2011 г. – 515 актов соответственно). По удовлетворенным протестам отменено либо изменено в 2015 г. 417 незаконных правовых актов (в 2014 г. – 519, в 2013 г. – 309, в 2012 г. – 565, в 2011 г. – 458 актов). В случае отклонения протестов, принесенных

на нормативные правовые акты (реже – напрямую в судах, без предварительного принесения протестов), прокуроры оспаривали нормативные правовые акты в рамках гражданского, арбитражного судопроизводства, а с 15.09.2015 – в рамках административного судопроизводства.

Несмотря на стабильность числа выявляемых в последние годы прокурорами незаконных правовых актов в рассматриваемой сфере, анализ статистических данных за более длительный период (рис. 1) показывает тенденцию к снижению этого показателя, особенно в период 2007–2015 гг. Это, с одной стороны, может быть обусловлено улучшением состояния законности в результате планомерных усилий органов прокуратуры, а с другой – обязывает прокуроров не снижать внимания к этой сфере.

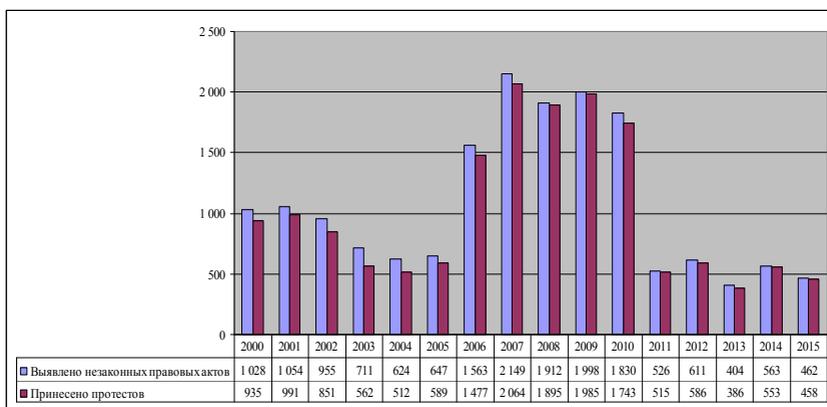


Рис. 1. Соотношение числа выявленных прокурорами незаконных правовых актов в сфере охраны и использования животного мира и принесенных протестов в динамике за 2000–2015 гг.

Результаты обобщения практики прокурорского надзора за законностью правовых актов указывают на то, что прокурорами вносились меры реагирования на нормативные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, вынесенные с нарушением законодательства при формировании региональных перечней объектов промысловой охоты, утверждении порядков исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного и животного мира, занесенным в Красные книги субъектов Российской Федерации, при создании и функционировании особо охраняемых природных

территорий (далее – ООПТ), при утверждении видов разрешенной охоты и параметров ее осуществления в охотничьих угодьях, лимитов добычи охотничьих ресурсов и распределении квот на их добычу и др.

Так, во исполнение требований прокурора Законом Курской области от 17.06.2014 № 35-ЗКО внесены изменения в Закон области от 28.11.2012 № 114-ЗКО «О вопросах в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Курской области» и из перечня объектов промысловой охоты животных исключены сурок степной, горностай и белка обыкновенная, находящиеся под охраной Красной книги Курской области.

Прокуратурой Ивановской области оспорены в суде указы губернатора области от 31.07.2014 № 142-уг «Об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов на территории области на период с 01.08.2014 до 01.08.2015» и от 26.08.2014 № 161-уг «О внесении изменений в указ губернатора области от 31.07.2014 № 142-уг «Об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов на территории области на период с 01.08.2014 до 01.08.2015», принятые в нарушение процедур (государственной экологической экспертизой были оценены лимиты добычи охотничьих ресурсов в целом по области, без анализа обоснованности квот добычи охотничьих ресурсов для каждого закрепленного охотничьего угодья), установленных ст. 24 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», приказами Минприроды России от 17.05.2010 № 164 «Об утверждении перечня видов охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитами их добычи», от 29.06.2010 № 228 «Об утверждении порядка принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов, внесения в него изменений...»

По инициативе прокуратуры Республики Хакасия 11.12.2012 проведено в соответствие с законодательством постановление главы Республики Хакасия от 10.08.2012 № 47-ПП «Об определении видов разрешенной охоты и параметров осуществления охоты в охотничьих угодьях на территории Республики Хакасия, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения» (далее – Параметры охоты), вступившее в противоречие с Правилами охоты, утвержденными приказом Минприроды России от 16.11.2010 № 512. В нарушение требований Правил охоты с превышением предоставленных полномочий главой Республики были установлены иные ограни-

чения по видам используемого оружия на охоту на оленя благородного, кабана, косулю сибирскую, бурого медведя, зайца, лисицу, бобра восточноевропейского и барсука определенными видами орудий охоты, разрешенных к применению.

По протесту прокурора Чукотского автономного округа правительством округа приведен в соответствие с законодательством порядок выдачи разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, незаконно обязывавший заявителей представлять правоустанавливающие документы на земельные участки и объекты недвижимого имущества.

При правильной организации прокурорского надзора за законностью правовых актов, регламентирующих отношения по охране и использованию животного мира, прокурорам удается позитивно влиять на процесс правотворчества органов власти: корректировать значительное число нормативных правовых актов, содержащих незаконные нормы, еще до их принятия, убеждать представителей органов власти в недопустимости принятия незаконных нормативных правовых актов в целом, путем внесения замечаний на их проекты. В этом и заключается одна из важнейших задач надзора за законностью правовых актов – упреждение принятия незаконных нормативных правовых актов на стадии разработки их проектов.

Анализируя региональную специфику биоразнообразия, различный уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, инициативные подходы субъектов Российской Федерации при исполнении переданных им полномочий в сфере охраны и использования животного мира, реализуемые в большей степени через принятие и утверждение региональных программ, направленных на сохранение биоразнообразия соответствующих территорий, можно вычленить ряд проблем, требующих разрешения при помощи органов прокуратуры. Так, результаты анализа прокурорской практики указывают на наличие проблем, связанных с непринятием необходимых региональных программ либо нефинансированием принятых программ, направленных на охрану и воспроизводство объектов животного мира, что влечет, в свою очередь, невозможность реализации охранных мероприятий в сфере животного мира, осуществления контроля в данной сфере на местах.

К примеру, в нарушение ст. 18 Федерального закона от 24.04.1995 «О животном мире» Комитетом по охране, использованию и воспроизводству объектов животного мира Республики Алтай не были

разработаны республиканские программы, направленные на охрану и воспроизводство объектов животного мира, не принято мер для их утверждения и, соответственно, бюджетного финансирования из республиканского бюджета Республики Алтай, что явилось одной из причин необеспечения инспекторов Комитета служебным оружием, форменной одеждой, необходимыми средствами связи и техникой. Отсутствие необходимой материально-технической базы не позволило активно бороться с незаконной охотой, эффективно проводить мероприятия по воспроизводству охотничьих ресурсов¹.

Ситуация с недофинансированием мероприятий в сфере охраны и использования животного мира типична для всех уровней бюджетной системы (федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований). Как правило, мероприятия такого рода финансируются по остаточному принципу, а значит, высока и «правонарушаемость» в сфере охраны и использования животного мира.

В случае если программы, направленные на реализацию функций по охране и использованию животного мира, охоте и сохранению охотничьих ресурсов, на региональном и муниципальном уровнях органами власти приняты, но фактически не реализованы, то прокурорам надлежит активизировать надзор за их исполнением и применять меры реагирования по фактам выявленных нарушений, настойчиво добиваясь реализации и финансирования таких программ.

Если же программы органами государственной власти и местного самоуправления не приняты, то за рамками надзора, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» об участии в правотворческой деятельности, прокуроры субъектов Российской Федерации, в случае если они обладают правом законодательной инициативы, указанным в Конституции (уставе) субъекта Российской Федерации (районные прокуроры – правом правотворческой инициативы на муниципальном уровне, также прописанном в уставе муниципального образования), вправе вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти (местного самоуправления), соответственно, проект программы субъекта Российской Федерации (программы муниципального образования), направленный в рамках ст. 179 Бюджетного кодекса Россий-

¹ Красилов В.В. Актуальные вопросы надзора за исполнением законодательства в сфере использования и охраны объектов животного мира на территории Республики Алтай // Известия Алтайского Республиканского отделения Русского географического общества. – 2013. – № 3. – С. 88–94.

ской Федерации на проведение необходимых мероприятий по охране и использованию объектов животного мира, охоте и сохранению охотничьих ресурсов за счет средств бюджета соответствующего уровня бюджетной системы, а также за счет средств желающих участвовать в решении экологических проблем представителей бизнеса (при наличии их инициатив) на условиях совместного финансирования на принципах государственно-частного партнерства.

Залогом качественного осуществления надзора в сфере охраны и использования животного мира является анализ состояния законности в указанной сфере, осуществляемый прокурорами на основе полученной информации о биологическом разнообразии – в первую очередь об объектах животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов, о деятельности и проблемах защиты животных на территориях ООПТ и за их пределами, о результатах работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по охране и использованию животного мира, в том числе органов административной юрисдикции по привлечению к административной ответственности за нарушения законодательства о животном мире, правоохранительных органов, судов, общественных организаций экологической направленности.

Анализ ситуации в сфере охраны животного мира базируется на результатах проводимого уполномоченными прокурорскими работниками – «прокурорами-предметниками» мониторинга в сфере исполнения законодательства о животном мире. Такой мониторинг прокуратурам субъектов Российской Федерации, природоохранным прокуратурам рекомендуется проводить по следующим направлениям:

– по состоянию биологического разнообразия на поднадзорной территории, а именно: получать сведения из уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, из заповедников, национальных парков, иных ООПТ о животных и состоянии их охраны.

Однако получить реальную картину биологического разнообразия на поднадзорной территории, даже запросив сведения всех уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере охраны и использования животного мира, ООПТ, крайне сложно, а зачастую и невозможно. Относительно полные сведения об объектах животного мира, отнесенных к объектам охоты, можно получить из органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные им полномочия в сфере охраны и использования животного мира. Именно эти сведения ложатся в основу установления и обоснования объемов изъятия объектов животного мира из среды обитания, при заключении охотхозяйственных соглашений, осуществлении государственного охотничьего контроля (надзора). Что касается объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, то объективные данные о них как в регионах, так и по России в целом получить гораздо сложнее. Мониторинг таких объектов проводится заповедниками, национальными парками и научными организациями только на вверенных им территориях. За пределами заповедных территорий наблюдение за животными практически не проводится. В этой связи сведения об этой группе животных имеют нерегулярный, фрагментарный характер. Статистическая отчетность далеко не всегда имеется¹. Вместе с тем указанные данные позволяют судить о состоянии биоразнообразия, об объектах животного мира, нуждающихся в особой защите (к примеру, об объектах, отнесенных в региональные красные книги, либо подлежащих занесению в региональные красные книги и т.д.). Соответственно, если сведений о таких животных недостаточно, то осуществление их охраны также затруднительно, что, безусловно, должно оцениваться в ходе прокурорского надзора.

– **по ведению перечня хозяйствующих субъектов** – нарушителей среды обитания объектов животного мира, в который могут быть внесены: недобросовестные лесопользователи – злостные нарушители лесного законодательства и законодательства о животном мире; охотпользователи, не соблюдающие охотхозяйственные соглашения, причиняющие вред животному миру, сельхозпроизводители, использующие земли, граничащие с местами обитания охраняемых животных, с нарушением законодательства о пожарной безопасности.

В такой перечень прокурорами могут включаться и другие организации, прямо либо косвенно негативно воздействующие на животных и среду их обитания, в том числе организации, имеющие право на содержание диких животных как в неволе, так и в полувольных условиях: зоопарков, цирков и др. Вполне логичным представляется формирование так называемого «черного списка» организаций, содержащих животных в неволе либо полувольных условиях и использующих диких

¹ Государственный доклад Минприроды России «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2014 году» раздел 1.2.5. URL: http://geol.irk.ru/baikal/baikal/rep_2014/pdf/baikal2014_p1-2-5.pdf (дата обращения: 09.11.2015).

животных для привлечения клиентов без разрешения в коммерческих целях в кафе, ресторанах, салонах красоты, на базах отдыха.

Поступление информации о нарушителях законодательства в сфере охраны и использования животного мира из органов контроля, в их числе органов административной юрисдикции, а также правоохранительных органов, будет способствовать проведению более качественного мониторинга в сфере охраны и использования животного мира. Такое поступление информации возможно организовать на системной основе в соответствии с заключаемыми соглашениями о взаимодействии.

Следует отметить, что универсальных схем организации надзора в сфере охраны и использования животного мира для каждого из 85 регионов России, имеющих свои специфичные проблемы сохранения биоразнообразия, свои органы, осуществляющие исполнение переданных полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, в том числе свою схему построения контроля за исполнением указанного законодательства, разработать крайне сложно и не всегда оправдано. Так, например, проблема сохранения амурского тигра и дальневосточного леопарда актуальна только для отдельных регионов Дальневосточного федерального округа. Далеко не во всех регионах имеются зоопарки, океанариумы либо иные места содержания животных в неволе, либо полувольных условиях, которые должны находиться в поле зрения органов прокуратуры. Указанное обуславливает необходимость поиска средств организации прокурорского надзора в сфере охраны животного мира в каждом конкретном регионе, исходя из установленных полномочий прокурора и пределов надзора.

Ключевые направления надзора за исполнением законов об охране и использовании животного мира. При кажущемся разнообразии отношений и поднадзорных объектов охраны животного мира основные ориентиры в осуществлении надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, его базовые направления определить, на наш взгляд, необходимо. В ходе научных исследований, обобщения прокурорской практики, типизации нарушений были выделены направления надзора за исполнением законов об охране и использовании животного мира, актуальные для большинства регионов России.

К числу ключевых направлений надзора за исполнением законов в сфере охраны и использования животного мира в первую очередь следует отнести **надзор за исполнением законов в деятельности ор-**

ганов государственной власти различных уровней и органов местного самоуправления в области охраны и использования животного мира, в том числе наделенных полномочиями по управлению в этой области, порядка их передачи и реализации¹;

Учитывая, что наибольшее количество нарушений прокурорами выявляется именно в сфере такого вида пользования животным миром, как охота, особое внимание при организации надзорных мероприятий уделяется **исполнению законов об охоте и сохранении охотничьих ресурсов.**

Отдельным направлением в сфере охраны объектов животного мира является **надзор за исполнением законов об охране объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и региональные красные книги.**

Несмотря на наличие проблем, связанных с отсутствием должной правовой регламентации отношений по содержанию диких животных в неволе и полувольных условиях, внимание органов прокуратуры устремлено на содержание животных в цирках, зоопарках, питомниках, океанариумах и др. Проверки **исполнения законодательства об охране и использовании животного мира при содержании животных в неволе и полувольных условиях** носят распространенный характер, что позволяет выделить в качестве актуального направления данный вид надзора.

При выявлении нарушений по содержанию диких животных, в том числе «краснокнижных», физическими лицами, учитывая, что надзор за исполнением законодательства физическими лицами согласно ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не осуществляется органами прокуратуры, информация о данных фактах должна передаваться органами прокуратуры уполномоченным органам контроля либо в правоохранительные органы.

Важное значение имеет организация **надзора за исполнением законов об охране и использовании животного мира в деятельности особо охраняемых природных территорий** (далее – ООПТ). Поскольку в ООПТ входят все компоненты окружающей природной среды: лес, вода, почвы, наземные и водные виды животных (биоресурсы), – то и нарушениям режима ООПТ, связанным с нарушениями лесного, водного, земельного законодательства, законодательства об охране и использовании животного мира (в том числе водных био-

¹ См.: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 12.07.2011 7/4-09-2011 «О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего вопросы охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты».

ресурсов), о недрах и др., должна даваться своевременная оценка в ходе прокурорских проверок.

В связи с этим представляется объективно обусловленной именно для данного направления надзора необходимость обеспечить посредством прокурорских проверок во исполнение п. 3.20 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» системный и эффективный надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, незамедлительно реагировать на факты необоснованного изменения границ данных объектов, незаконной добычи природных ресурсов, застройки и иной хозяйственной деятельности.

В пристальном внимании прокуроров нуждается такое направление прокурорского надзора, как **надзор за исполнением законов при осуществлении экономического регулирования охраны и использования объектов животного мира** (при учете и экономической оценке объектов животного мира; установлении системы платежей за пользование животным миром; исполнении бюджетного законодательства при финансировании мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира и реализации других направлений экономического регулирования, установленных ст. 51 Федерального закона «О животном мире»).

На исполнении бюджетного законодательства следует остановиться подробнее. При организации проверок в сфере охраны и использования животного мира вопросы соблюдения бюджетного законодательства при финансировании указанных мероприятий выясняются практически в ходе каждой проверки. Учитывая то обстоятельство, что программное финансирование из бюджетов всех уровней бюджетной системы с каждым годом приобретает все большее распространение, вопросам финансирования федеральных, региональных, муниципальных программ при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране и использовании животного мира следует уделять важное значение, привлекая к проверкам специалистов в области государственного финансового контроля, в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Методические наработки, алгоритмы проведения проверок исполнения бюджетного законодательства при реализации государственных, региональных и муниципальных программ разрабатывались в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которые могут применяться при организации

проверок исполнения бюджетных программ в сфере охраны и использования животного мира¹.

К ключевым направлениям прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании животного мира можно отнести также **надзор за соблюдением прав на применение традиционных методов добычи объектов животного мира** и продуктов их жизнедеятельности, в том числе прав на приоритетное пользование животным миром коренными малочисленными народами и этническими общностями.

Указанные ключевые направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и использования животного мира не носят исчерпывающего характера.

В ходе прокурорских проверок прокуроры реализуют полномочия, направленные в первую очередь на устранение нарушений закона, а именно: по возбуждению производства по делу об административ-

¹ См. подробно: *Игонина Н.А., Шек А.В., Рубцова М.В.* Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства при реализации государственных, региональных и муниципальных программ: методические рекомендации. – М.: Академия Ген. прокуратуры РФ, 2014. Рекомендации содержат следующий алгоритм проведения проверки реализации бюджетных программ:

– уполномоченными ли органами власти (местного самоуправления) утверждены программы (согласно абз. первому п. 1 ст. 179 БК РФ государственные программы субъекта РФ, муниципальные программы утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования соответственно);

– соблюдены (соблюдаются) ли сроки (этапы) реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ (согласно абз. второму п. 1 ст. 179 БК РФ такие сроки определяются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке);

– утвержден ли законом (решением) о бюджете объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета (на основании п. 2 ст. 179 БК РФ объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета);

– как соотносятся между собой объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственных (муниципальных) программ в законе (решении) о бюджете и объем финансовых средств на реализацию программы в утвердившем программу нормативном правовом акте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальном правовом акте (согласно п. 2 ст. 179 БК РФ объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации программы, утвержденный законом (решением) о бюджете, должен соответствовать объему финансовых средств на программу, указанному в утвердившем программу нормативном правовом акте);

– приведена ли программа в соответствие с законом (решением) о бюджете; соблюден ли срок, установленный п. 2 ст. 179 БК РФ (на основании абз. четвертого п. 2 ст. 179 БК РФ программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу).

ном правонарушении; привлечению лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности; освобождению своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов; опротестованию противоречащих закону правовых актов; обращению в суд или арбитражный суд (в том числе с требованием о признании таких актов недействительными); внесению представлений об устранении нарушений закона.

Наиболее действенной мерой, направленной на устранение нарушений и восстановление конституционных прав в сфере экологии, является, на наш взгляд, обращение прокурора с иском заявлением в суд, благодаря которому удается разрешить ряд проблем в сфере охраны животных.

Так, актуальную для многих регионов проблему гибели птиц, в том числе «краснокнижных» их видов, на линиях электропередач, Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратурой удалось разрешить при выявлении нарушений ст. 28 ФЗ «О животном мире», п. 34 «Требований по предотвращению гибели объектов животного мира», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 № 997, в судебном порядке – путем направления искового заявления об обязанности филиала ОАО «МРСК Сибири» – «Горно-Алтайские электрические сети» оборудовать указанные линии электропередачи специальными птицезащитными устройствами.

Гражданско-процессуальными средствами борются прокуроры с нарушениями содержания животных в неволе и полувольных условиях. По результатам проверки соблюдения природоохранного законодательства на территории санатория-профилактория «Сосновый бор» в зоопарке прокуратурой Тюменского района Тюменской области был выявлен факт содержания животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в их числе леопарда дальневосточного, тигра амурского, соколов-балобанов (двух особей), орлов-беркутов (двух особей), без разрешительных документов на приобретение и содержание таких животных. По результатам прокурорской проверки прокурором района направлено исковое заявление в суд об обязанности собственника получить разрешение на содержание и разведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания объектов животного мира, которое рассмотрено и удовлетворено. Также прокурором в следственные органы в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации направлены материалы проверки, по результатам

рассмотрения которых возбуждено уголовное дело по ст. 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Судом удовлетворено аналогичное исковое заявление Горно-Алтайского межрайонного прокурора об обязанности ФГУП «Алтайское экспериментальное сельское хозяйство» разрешения на содержание и разведение в Чергинском зубровом питомнике в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания 52 особей зубров, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Активную позицию занимают органы прокуратуры при решении наиболее актуальных проблем возмещения ущерба Российской Федерации с лиц, осужденных за совершение преступлений в сфере экологии (причинивших ущерб животному миру, среде их обитания), возмещения ущерба в результате дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) с участием диких животных.

В частности, успешно внедрены в практику иски о взыскании ущерба, причиненного среде обитания животных, с лиц, осужденных за совершение преступлений в сфере экологии. Так, Усть-Илимским межрайонным прокурором в суд предъявлялись иски о взыскании ущерба, причиненного среде обитания животных, с лиц, осужденных за совершение незаконной рубки лесных насаждений. На основании судебных решений ущерб взыскивался согласно п. 6 ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации и зачислялся в бюджет муниципального образования.

В 2014 г. Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратурой направлялись иски к страховым компаниям о взыскании ущерба, причиненного объектам животного мира, на общую сумму 1513 тыс. рублей.

Например, прокуратурой установлено, что в результате ДТП, произошедшего 05.09.2013 на 22 км 950 м автодороги «Гостицы–Старополье–Косколово» Сланцевского района Ленинградской области, погибло дикое животное – лось (самка), но в нарушение ст. 4, 56 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», ст. 1064, 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 13 Федерального закона от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» ущерб на момент проведения проверки со страховой компании ООО «Росгосстрах» не взыскан. По факту выявленных нарушений прокурором направлено исковое заявление к ООО «Росгосстрах» о взыскании ущерба, причиненного животному миру. Требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Однако к правоотношениям, возникшим после 01.09.2014, применяются новые правила рассмотрения споров. С учетом Федерального закона от 21.07.2014 № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в части установления абз. первого п. 1 ст. 16.1 Закона об ОСАГО обязательного досудебного порядка разрешения споров между страховщиком и потерпевшим, взыскание ущерба, причиненного животному, в суде по инициативе прокуроров возможно при недостижении согласия со страховщиком в процессе прохождения претензионного порядка рассмотрения спора о страховой выплате.

При проверках ООПТ прокурорами выявляются множественные факты захлабления, загрязнения охраняемых территорий, в связи с чем понуждение к ликвидации свалок на территориях, прилегающих к ООПТ, решается в судебном порядке.

Так, прокурором Кочковского района Новосибирской области в связи с обнаружением на территории Государственного биологического заказника областного значения «Маяк», прилегающей к с. Жуланка, двух несанкционированных свалок, в суд направлено исковое заявление об обязании администрации Жуланского сельсовета ликвидировать две несанкционированные свалки.

Также в целях сохранения, восстановления природной среды обитания диких животных, прокуроры направляют в суды иски к организациям, лицам, использующим лесные участки без правоустанавливающих и разрешительных документов. В частности, Калужский межрайонный природоохранный прокурор обращался в суд с иском к индивидуальному предпринимателю «З» о прекращении использования лесного участка, отнесенного к зеленой зоне, и сносе объектов охотничьей инфраструктуры, ввиду добровольного исполнения ответчиком требований прокурора производство по иску прокурора прекращено.

Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратурой направлены в суды иски о понуждении Комитета по охране, использованию и воспроизводству объектов животного мира Республики Алтай аннулировать охотничьи билеты у 23 лиц, которые вопреки установленным требованиям имеют на основании действующих охотничьих билетов право на осуществление охоты в охотничьих угодьях при наличии у них непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленных преступлений, и о понуждении указанных лиц возвратить охотничьи билеты.

Серьезным действенным рычагом укрепления законности в сфере охраны и использования животного мира, помимо надзора за исполнением законов, участия прокуроров в судах, является межведомственное взаимодействие, организованное при участии органов прокуратуры, правоохранительных органов, органов контроля и надзора в сфере животного мира, и взаимодействие с институтами гражданского общества.

Зачастую именно в рамках межведомственного взаимодействия можно организовать более результативные проверки, охватить большее число поднадзорных (подконтрольных) объектов. Хотя формы межведомственного взаимодействия не нашли в законодательстве четкого закрепления, между тем оно осуществляется при активном участии и зачастую на площадках органов прокуратуры в формах совместных проверок, межведомственных совещаний, коллегий, обучающих занятий, выездных заседаний, круглых столов и др. Отдельные проверки, организованные в рамках межведомственного взаимодействия, могут проводиться только органами контроля, правоохранительными органами, уполномоченными на их проведение в соответствии с действующим законодательством, а органы прокуратуры могут привлекаться по завершении проверок при необходимости принесения протестов либо направления заявлений в суды, т.е. при направлении мер реагирования, которые вправе применять в рамках межведомственного взаимодействия только органы прокуратуры.

При отдельных прокуратурах во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2011 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» создаются на постоянной основе объединения участников – органов прокуратуры и институтов гражданского общества: научных, общественных организаций, работа которых направлена на сохранение биоразнообразия в конкретном регионе.

В качестве примера такого взаимодействия органов прокуратуры с привлечением институтов гражданского общества можно привести работу Общественно-консультативного совета при прокуратуре Республики Алтай по вопросам охраны природы и природопользования (далее – Совет), созданного 29 марта 2011 г. приказом прокурора Республики Алтай. Работа Совета нацелена на повышение эффективности надзорной деятельности и постоянного мониторинга состояния законности в экологической сфере.

Председателем Совета является прокурор республики Николай Мылицын. Ответственным секретарем назначен Горно-Алтайский

межрайонный природоохранный прокурор Вячеслав Красилов. Помимо работников прокуратуры республики в состав Совета вошли председатель Алтайского республиканского отделения Русского географического общества профессор Александр Маринин, составители Красной книги Республики Алтай – доцент Николай Малков и кандидат биологических наук Александр Манеев, директор АУ РА «Алтайский региональный институт экологии» Юрий Робертус, руководитель территориального центра «Алтайгеомониторинг» ОАО «Алтай-Гео» Валентина Кац и др. Ежеквартально в проводятся заседания совета, в ходе которых рассматриваются наиболее актуальные вопросы экологии на территории Республики Алтай, имеющие проблемы охраны природы и природопользования, а также пути их решения.

Исходя из изложенного, активизация деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, а именно: при осуществлении надзора за исполнением законов, в том числе надзора за законностью правовых актов, участии прокурора в правотворческой деятельности и в судах, в рамках межведомственного взаимодействия и взаимодействия с институтами гражданского общества, является действенным средством укрепления законности в сфере охраны и использования животного мира и профилактики преступлений, посягающих на охраняемые объемы животного мира.

Типичные нарушения законов в области охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов и меры прокурорского реагирования на них¹

Работа органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в экологической сфере строится согласно приоритетам, определенным Генеральной прокуратурой Российской Федерации на основе поручений руководства страны и с учетом экологической обстановки в регионах при неукоснительном соблюдении Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также на основе приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании».

¹ Какителашвили Михаил Михайлович – ведущий научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

Задача органов прокуратуры заключается не только в выявлении нарушений законов, но и в установлении обстоятельств, им способствующих, а также лиц их совершивших. Прокурор принимает меры к устранению таких нарушений, недопущению подобных фактов в дальнейшем, а также к привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц.

Для этого законодательством предусмотрены меры прокурорского реагирования на нарушения законов.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 23–25.1), Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ст. 45), Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (ст. 52), Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) (ст. 25.11, 28.4) и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – УПК РФ) (ст. 37) предусмотрены следующие меры прокурорского реагирования:

- опротестование противоречащих закону правовых актов;
- внесение представления об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, полномочному устранить такие нарушения;
- объявление предостережения;
- обращение в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, неопределенного круга лиц, общества и государства;
- вынесение постановления о направлении материалов в органы предварительного расследования или возбуждении дела об административном правонарушении¹.

Прокурорами проводятся проверки исполнения законодательства об охране животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов, среды их обитания, дается оценка действиям уполномоченного территориальных органов Росприроднадзора, федеральных бюджетных учреждений, специализирующихся в данной сфере, уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Принимаются меры к пресечению нарушений, в том числе в целях сохранения среды обитания редких видов животных, а также к совершенствованию регионального законодательства.

Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» возлагает на органы государственной власти и местного самоуправ-

¹ Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов: пособие / Н.А. Иголина и др. – М.: Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. – С. 38.

ления обязанности по охране животного мира и среды его обитания. Однако, как показывает практика, указанные органы допускают существенные нарушения в своей деятельности в области охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Нарушения со стороны уполномоченных государственных органов, наиболее негативно влияют на состояние законности в области охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

По справедливому утверждению начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчука, государственный контроль в области охраны животного мира не всегда адекватен ситуации. Зачастую на огромных территориях охотугодий государственный охотничий контроль осуществляют лишь несколько инспекторов. Должностные лица допускают превышение полномочий, что наносит ущерб животному миру. К примеру, Министерство лесного хозяйства, природопользования и экологии Ульяновской области незаконно передало в аренду юридическому лицу лесной участок площадью 49 484 гектара для ведения охотничьего хозяйства без охотхозяйственного соглашения. Нарушения закона устранены по требованию прокуроров¹.

В ходе проверок в сфере исполнения законодательства об охране животного мира выявлялись нарушения, допускаемые органами государственной власти: факты отсутствия схем размещения, использования и охраны охотничьих угодий; выдачи охотничьих билетов лицам, имеющим непогашенную или неснятую судимость; факты непринятия мер по принудительному взысканию ущерба; длительного неисполнения полномочий по заключению договоров аренды лесных участков.

Органами государственной власти повсеместно допускались нарушения требований законодательства при рассмотрении обращений, осуществлении государственного надзора (контроля), при применении мер административного воздействия, при осуществлении полномочий по выдаче разрешений и бланков разрешений на добычу охотничьих ресурсов, выдаче охотничьих билетов, ведении охотхозяйственного реестра, проведении мониторинга объектов животного мира и среды их обитания, проведении мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов.

¹ Паламарчук А.В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии // Законность. – 2012. – № 4. – С. 14 – 19.

Так, например, проверка, проведенная в Службе по охране и использованию животного мира Иркутской области, показала, что в нарушение Федерального закона 24.04.1995 №52-ФЗ «О животном мире», постановления Правительства Иркутской области от 10.07.2014 №335-пп Службой самостоятельно проверки исполнения организациями, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, законодательства об охране животного мира и среды его обитания в течение 2014–2015 гг. не проводились. Проверочные мероприятия сведены лишь к анализу деятельности охотпользователей.

Результаты анализа прокурорской практики по надзору за законностью правовых актов, регламентирующих отношения в сфере охраны и использования животного мира, охоты и охотничьих ресурсов, указывают на наличие проблем, связанных с непринятием необходимых региональных программ, либо нефинансированием принятых программ, направленных на охрану и воспроизводство объектов животного мира, что влечет, в свою очередь, невозможность реализации охранных мероприятий в сфере животного мира, осуществления контроля в данной сфере на местах.

К примеру, в нарушение ст. 18 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» Комитетом по охране, использованию и воспроизводству объектов животного мира Республики Алтай не были разработаны республиканские программы, направленные на охрану и воспроизводство объектов животного мира, не принято мер для их утверждения и, соответственно, бюджетного финансирования из республиканского бюджета Республики Алтай, что явилось одной из причин того, что инспекторы названного комитета не были обеспечены служебным оружием, форменной одеждой, необходимыми средствами связи и техникой. Отсутствие необходимой материально-технической базы не позволило активно бороться с незаконной охотой, эффективно проводить мероприятия по воспроизводству охотничьих ресурсов¹.

Ситуация с недофинансированием мероприятий в сфере охраны и использования животного мира типична для всех уровней бюджетной системы. Как правило, мероприятия такого рода финансируются по остаточному принципу, а значит, высока и правонарушаемость в сфере охраны и использования животного мира.

¹ Красилов В.В. Актуальные вопросы надзора за исполнением законодательства в сфере использования и охраны объектов животного мира на территории Республики Алтай // Известия Алтайского Республиканского отделения Русского географического общества. – 2013. – № 3. – С. 88–94.

Органами прокуратуры выявлялись нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, противоречащие федеральному законодательству по вопросам: установление лимитов добычи видов животных, исключенных из перечня видов охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитами их добычи; установление квот добычи охотничьих ресурсов с превышением нормативов допустимого изъятия; включение в региональный перечень объектов промысловой охоты животных, занесенных в красные книги Российской Федерации и субъекта Российской Федерации; включение в административные регламенты по предоставлению государственных услуг региональных органов власти, уполномоченных в области охраны объектов животного мира, избыточных требований по представлению не предусмотренных федеральным законодательством документов и сведений (например, по выдаче разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания либо по выдаче и аннулированию охотничьих билетов единого федерального образца).

Органами местного самоуправления допускались случаи издания нормативных правовых актов с превышением предоставленной законодательством компетенции: об установлении запрета на проведение охоты; о принятии административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по выдаче справки о добытых на территории муниципального образования объектах охоты¹.

Большое внимание в ходе надзора за исполнением законов уделяется прокурорами упреждению принятия незаконных правовых актов на стадии разработки и обсуждения их проектов: органы прокуратуры корректируют не соответствующие федеральному законодательству нормы либо не допускают принятие незаконного правового акта.

Так, например, по результатам рассмотрения информации Волжской природоохранной прокуратурой проект закона Тверской области «О Красной книге Тверской области» дополнен нормами, устанавливающими исключительные случаи, при которых допускается добывание объектов животного и растительного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу, а также конкретизирована сфера отно-

¹ Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов: пособие / Н.А. Игонина и др. – М.: Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. – С. 38–39.

шений, регулируемая данным проектом закона, 07.11.2014 принят Закон Тверской области № 87-ЗО.

По инициативе прокуратуры Омской области внесены изменения в Закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов в Омской области», направленные на совершенствование процедуры распределения разрешений на охоту и на исключение при этом коррупционных факторов.

Органами прокуратуры принимаются меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, к совершенствованию региональных нормативных правовых актов.

По результатам рассмотрения внесенных протестов приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства нормативные правовые акты, устанавливающие лимиты добычи кабана на территории охотничьих угодий в сезоне охоты 2013–2014 гг. в Республике Татарстан и Чувашской Республике (Чувашия), Волгоградской, Вологодской, Костромской, Рязанской, Самарской, Тверской, Ульяновской, Ярославской областях.

По протесту прокуратуры Республики Бурятия внесены изменения в Закон Республики Бурятия от 13.10.2010 № 1585-IV «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов» в части исключения из регионального перечня объектов промысловой охоты алтае-саянской популяции дикого северного оленя, внесенного в красные книги Российской Федерации и республики.

Прокуратурой Брянской области оспорен в суде Указ губернатора Брянской области от 23.06.2014 «Об утверждении границ охранных зон, зон ограниченной эксплуатации памятников природы “Овраги Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске”» в связи с тем, что до утверждения охранных зон памятников природы не была проведена государственная экологическая экспертиза изменения границ по сравнению с ранее существовавшими. Решением Брянского областного суда от 24.12.2014 требования прокурора удовлетворены.

Следует особо подчеркнуть, что прокуроры принципиально отстаивают свою правовую позицию в случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству.

Так, прокуратурой Республики Хакасия принесен протест на постановление главы Республики от 10.08.2012 № 47-ПП «Об определении видов разрешенной охоты и параметров осуществления охоты в охотничьих угодьях на территории Республики Хакасия, за исключением особо охраняемых территорий федерального значения» вступившее в противоречие с Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Правилами охоты, утвержденными приказом Минприроды России от 16.11.2010 № 512.

Однако по результатам рассмотрения постановлением главы республики протест отклонен, на что последовало обращение прокуратуры республики в Верховный Суд Республики Хакасия с заявлением о признании отдельных пунктов постановления недействительными. В ходе судебного разбирательства в нормативный правовой акт добровольно внесены соответствующие изменения, а производство по делу прекращено.

Надзорные органы зачастую не используют весь комплекс предоставленных законом полномочий в целях своевременного выявления и пресечения правонарушений. Наиболее часто ими допускаются:

- неисполнение требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- ненадлежащий контроль за исполнением выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда (ущерба) окружающей среде;
- несоблюдение требований административного законодательства при составлении протоколов об административных правонарушениях, рассмотрении дел об административных правонарушениях;
- уклонение от направления материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел при наличии признаков состава преступления;
- непринятие мер по принудительному взысканию ущерба (вреда), причиненного окружающей среде и охотничьим ресурсам.

Кроме указанных нарушений анализ практики прокурорского надзора позволяет выделить нарушения, наиболее часто допускаемые органами исполнительной власти при реализации свойственных только им функций.

В деятельности территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования вскрыты нарушения законов, выразившиеся в недостаточности контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области охраны объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов:

- по результатам проверок органов государственной власти оценка имевшим место нарушениям закона давалась не во всех случаях;
- проводились проверки расходования бюджетных средств в данной сфере, отнесенные к полномочиям центрального аппарата Росприроднадзора;
- не реализовывались полномочия по контролю за нормативно-правовым регулированием региональными органами исполнительной власти отношений в сфере природопользования; информированию высших должностных лиц регионов о недостатках нормотворчества, нарушениях в деятельности уполномоченных в сфере охоты органов;
- на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не размещалась информация о результатах проведенных проверок¹.

Так, например, в нарушение ст. 5 Федерального закона «О животном мире», Постановления Правительства Российской Федерации от 19.02.1996 № 158 «О Красной книге Российской Федерации» Росприроднадзором не были выполнены функции по ведению Красной книги Российской Федерации, том «Животные» не переиздавался с 2001 г. Приказом Росприроднадзора от 19.10.2011 № 761 «О разрешительной деятельности в сфере сохранения биологического разнообразия» не регламентирована процедура оформления разрешений и согласований, что могло повлечь за собой возникновение коррупционных рисков. О данных пробелах правовой регламентации Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2014 г. проинформирован Президент Российской Федерации.

Важным направлением прокурорского надзора в данной сфере является надзор за исполнением законов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым передан ряд полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира.

¹ Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов: пособие / Н.А. Игнанина и др. – М.: Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. – С. 39.

Проведенные органами прокуратуры проверки полноты и качества осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, а также в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а также переданных полномочий Российской Федерации выявили многочисленные нарушения:

- порядка оформления и выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, порядка подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи таких разрешений, и утверждения форм бланков разрешений на добычу копытных животных, медведей, пушных животных, птиц, утвержденного приказом Минприроды России от 29.08.2014 № 379;

- требований при принятии решений о регулировании численности охотничьих ресурсов, утвержденных приказом Минприроды России от 13.01.2011 № 1;

- порядка ведения государственного реестра разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, утвержденного приказом Минприроды России от 24.12.2010 № 561;

- порядка ведения государственного охотхозяйственного реестра, утвержденного приказом Минприроды России от 06.09.2010 № 345;

- порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, утвержденного приказом Минприроды России от 20.01.2011 № 13.

Не всегда органами исполнительной власти надлежащим образом исполнялись полномочия:

- по сбору данных государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, за исключением особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) федерального значения;

- разработке и утверждению схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории области, являющейся документом территориального охотустройства субъекта Российской Федерации;

- утверждению правил использования объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты, а также не занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

- заключению договоров аренды лесных участков с субъектами предпринимательской деятельности, оказывающими услуги в сфере организации и ведения охотничьего хозяйства;

– установлению объемов и лимитов изъятия объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты, порядок регулирования численности указанных объектов, сроков и способов их изъятия¹.

Нередко региональными органами власти не соблюдался порядок заключения охотхозяйственных соглашений (без проведения аукционов при отсутствии у хозяйствующего субъекта разрешения на пользование объектами животного мира, договора о предоставлении охотничьих угодий в пользование, наличии установленного судом незаконного правопреемства права пользования природными ресурсами; путем заключения дополнительного соглашения к охотхозяйственному соглашению).

Так, например, по результатам проверок соблюдения требований законодательства о животном мире при подготовке Департаментом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края распоряжений губернатора Приморского края об утверждении лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов в Приморском крае в 2012–2014 гг. выявлены факты завышения квот добычи охотничьих ресурсов по отношению к допустимым нормативам изъятия. Прокурором края в Приморский краевой суд направлены заявления о признании противоречащими закону и недействующими в части распоряжений об утверждении лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов в Приморском крае.

Одними из ключевых объектов прокурорских проверок в названной сфере отношений являются органы управления и руководители ООПТ, особенно государственных природных заповедников, которые в Российской Федерации можно причислить к традиционным ООПТ, целью которых в соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» является осуществление охраны природных территорий, сохранение биологического разнообразия и поддержание в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов.

Поскольку в ООПТ входят все компоненты окружающей природной среды: лес, вода, почвы, наземные и водные виды животных (биоресурсы), то и нарушениям режима ООПТ, связанным с нарушениями лесного, водного, земельного законодательства, законодательства об охране и использовании животного мира (в том числе водных

¹ Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов: пособие / Н.А. Игонина и др. – М.: Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. – С. 40–41.

биоресурсов), о недрах и др. должна даваться своевременная оценка в ходе прокурорских проверок.

В связи с этим представляется объективно обусловленной именно для данного направления надзора необходимость обеспечить посредством прокурорских проверок во исполнение п. 3.20 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» системный и эффективный надзор за исполнением законодательства об ООПТ, незамедлительно реагировать на факты необоснованного изменения границ данных объектов, незаконной добычи природных ресурсов, застройки и иной хозяйственной деятельности.

Так, например, проведенной прокурорской проверкой на территории ООПТ «Овраги Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске» были выявлены несанкционированные свалки мусора и бытовых отходов. В целях устранения нарушений в Советский районный суд г. Брянска направлено исковое заявление к Брянской городской администрации, которое находится на рассмотрении.

Другой пример. При обследовании территории государственного природного заказника краевого значения «Завьяловский», на дереве, расположенном на участке, предназначенном для вырубki, было обнаружено гнездо с птенцом большого подорлика, занесенного в Красную книгу Российской Федерации. В целях недопустимости уничтожения животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, при осуществлении лесохозяйственной деятельности Алтайским межрайонным природоохранным прокурором руководителю юридического лица, являющегося арендатором лесного участка, объявлено предостережение.

Мерами прокурорского реагирования Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой приводились в соответствие с законом незаконные правовые акты об ООПТ, памятниках природы и др.

Интересна практика предъявления исков к органам государственной власти субъектов Российской Федерации об установлении границ ООПТ регионального значения, также внедренная Волжской межрегиональной прокуратурой. Всего предъявлено 82 таких иска к органам государственной власти Республики Татарстан, Астраханской, Самарской, Тверской, Ульяновской областей, из них 57 уже рассмотрено и удовлетворено, производство по 2 делам прекращено в связи с добровольным удовлетворением требований прокурора.

Надзорными мероприятиями установлены случаи предоставления в пользование охотничьих угодий, расположенных в границах ООПТ федерального значения, а также совмещения инспекторами по охране объектов животного мира региональных органов исполнительной власти с должностью председателя общественной организации охотников и рыболовов, ведущей охотничье хозяйство на закрепленных охотничьих угодьях.

В деятельности администраций ООПТ федерального значения распространенным является отсутствие надлежащего государственного надзора, что приводит к нарушениям законодательства об охране животного и растительного мира, связанным с незаконной охотой, отловом видов животных, занесенных в Красную Книгу Российской Федерации или красные книги субъектов Российской Федерации, нарушением среды их обитания.

Для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений в соответствии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурором выносится мотивированное постановление о направлении материалов проверки в следственный орган или орган дознания.

Так, в связи с выявленными прокуратурой Тюменского района Тюменской области в деятельности зоопарка санатория-профилактория «Сосновый бор» нарушениями законодательства, выразившимися в содержании особо ценных диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации (леопард дальневосточный, тигр амурский, сокол-балобан и орел-беркут) без разрешительных документов вынесено постановление о направлении материалов проверки в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц. По итогам его рассмотрения 19 мая 2014 г. МО МВД России «Тюменский» возбуждено уголовное дело по ст. 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации «Незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных»¹.

Прокуроры активно привлекали к ответственности граждан и юридических лиц за нарушение законодательства в сфере охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Зачастую прокурорами виновные лица привлекаются к административной ответственности по следующим статьям КоАП РФ: 7.11 «Поль-

¹ Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов: пособие / Н.А. Игонина и др. Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ. – М.: Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. – С. 38, 47.

зование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения», 8.33 «Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов», 8.35 «Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений», 8.37 «Нарушение правил охоты, иных правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства» и 8.38 «Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов».

Так, проведенной в 1-м полугодии 2014 г. Хабаровской межрайонной природоохранной прокуратурой проверкой в отношении ООО «Московский дельфинарий» установлены нарушения ст. 26 Федерального закона «О животном мире», ч. 1 и ч. 3 ст. 60 Федерального закона от 10.01.2002 № 7 ФЗ «Об охране окружающей среды». В нарушение данных норм ООО «Московский дельфинарий» осуществляло содержание, разведение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов объектов животного мира (четырёх особей черноморских афалин (*Tursiopstruncatesponticus*) без соответствующих разрешительных документов.

Кроме того, в ходе указанной проверки выявлено отсутствие ветеринарно-сопроводительных документов на рыбу мороженную, хранящуюся в холодильниках ООО «Московский дельфинарий», используемую для корма дельфинов, что является нарушением п. 1.1, 1.2, 1.3 «Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов», а также нарушением п. 1.8 «Ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов».

По фактам выявленных нарушений законодательства природоохранным прокурором в отношении ООО «Московский дельфинарий» возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 1 и ч. 3 ст. 10.8, ст. 8.35 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которых должностное и юридическое лицо привлечены к административной ответственности в виде штрафов на общую сумму 598 тыс. рублей.

Калининградской межрайонной природоохранной прокуратурой проводилась проверка с привлечением специалистов Западно-Балтийского территориального управления Росрыболовства, органов внутренних дел, в ходе которой на Центральном продовольственном рынке г. Калининграда выявлены факты реализации рыбы кумжи, занесенной в Красную книгу Российской Федерации. Прокурором вы-

несены постановления по ст. 8.35 КоАП РФ в отношении двух индивидуальных предпринимателей, которые были привлечены к административной ответственности.

Прокуроры занимают принципиальную позицию, требуя в актах прокурорского реагирования привлечения к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц.

Так, например, в Республике Калмыкия на территории ФГБУ «Государственный природный биосферный заповедник “Черные земли”» во время выполнения сварочных работ работниками ЗАО «Энерготехстроймонтаж» произошло возгорание сухой травы и образование ландшафтного (степного) пожара. Вследствие пожара была уничтожена вся растительность на территории заповедника общей площадью 9 000 га, что в свою очередь повлекло причинение ущерба растительному и животному миру заповедника.

В связи с этим прокурором Черноземельского района Республики Калмыкия директору ФГБУ внесено представление, по результатам рассмотрения которого виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Немаловажную роль в сохранении среды обитания животных играет предотвращение незаконных рубок лесных насаждений, в особенности на территориях, выполняющих защитные функции.

Так, например, в Павловском лесничестве Алтайского края были обнаружены гнезда черного аиста, внесенного в красные книги Российской Федерации и Алтайского края. Однако согласно проекту освоения лесов в 8 выделах лесничества были назначены добровольно-выборочные рубки. В ходе проверки Управлением лесами Алтайского края было сообщено о принятии совместно с арендатором лесного участка решения о непроведении рубок ближе 100 метров от гнездовой черной аиста, переноса срока проведения рубок на прилегающих лесных участках, ограничении движения лесовозного транспорта на указанном лесном участке и другие меры.

Вместе с тем в последующем было установлено, что в Павловском лесничестве ООО «Содружество» производилась рубка лесных насаждений, осуществлялось движение лесовозной техники, в связи с чем птицам причинялось беспокойство, в результате которого они могут бросить гнездовой участок. По данным фактам по инициативе природоохранного прокурора ООО «Содружество» было привлечено к административной ответственности по ст. 8.35 КоАП РФ.

Научный интерес представляет внедрение практики предъявления исков о возмещении ущерба, причиненного среде обитания животных,

с лиц, осужденных за совершение незаконной рубки лесных насаждений. К примеру, такие иски были направлены в суды Усть-Илимским межрайонным прокурором Иркутской области.

Следует отметить, что неисполнение возложенных функций органами управления и контроля способствует нарушениям в деятельности хозяйствующих субъектов.

В ходе проверок охотпользователей выявлены многочисленные нарушения выполнения условий лицензии на пользование объектами животного мира – не выполнялась обязанность по проведению внутривладельческого охотустройства; не проводились биотехнические и воспроизводственные мероприятия по используемым объектам животного мира.

Наиболее типичными нарушениями, совершаемыми хозяйствующими субъектами, заключившими охотхозяйственные соглашения, являются:

- невыполнение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, регулированию численности отдельных видов животных, биотехнических и воспроизводственных мероприятий по используемым объектам животного мира, непринятие необходимых профилактических мер в связи с распространением заболеваний, опасных для человека и животных;

- неисполнение обязанности по созданию охотничьей инфраструктуры;

- необеспечение внутривладельческого охотустройства;

- использование охотничьих ресурсов в отсутствие схемы использования и охраны охотничьих угодий, определяющей мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры;

- незаконное использование лесов для ведения охотхозяйственной деятельности в отсутствие договора аренды лесного участка, а также проекта освоения лесов, получившего положительное заключение государственной экспертизы;

- незаконная уступка права пользования объектами животного мира по охотхозяйственному соглашению;

- несоблюдение порядка выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, утвержденного приказом Минприроды России от 29.08.2014 № 379, в том числе их оформление задним числом;

- нарушение общественными организациями охотников и рыболовов требований законодательства при оказании услуг по организации любительской и спортивной охоты в связи с выдачей физическому

лицу разрешения на добычу животного без заключения с ним договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства;

- издание хозяйствующим субъектом нормативного акта, устанавливающего на территории охотхозяйства ограничения охоты;
- несоблюдение сроков и правил охоты;
- отсутствие разрешений на осуществление деятельности по содержанию и разведению охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания¹.

Так, в Рязанской области общественной организацией охотников Шацкого района вопреки условиям договора о предоставлении территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, не проводились воспроизводственные и биотехнические мероприятия по используемым объектам животного мира (косуля, заяц-русак, заяц-беляк, тетерев); не принимались меры по регулированию численности лисицы на территории охотхозяйства, вследствие чего был превышен установленный норматив ее численности. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования нарушения устранены, к административной и дисциплинарной ответственности привлечены виновные должностные лица.

В Нижегородской области установлено, что в проекте внутрioxотхозяйственного охотустройства ООО «Статус», осуществляющего деятельность по сохранению и использованию охотничьих ресурсов, созданию охотничьей инфраструктуры и оказанию услуг в данной сфере, отсутствуют разделы, определяющие биотехнические мероприятия, направленные на предотвращение гибели, болезни охотничьих ресурсов. Документально не подтверждены проведение ветеринарно-санитарной экспертизы мяса добытых охотничьих ресурсов, ветеринарного контроля за размещением подкормочных площадок и кормовых полей, а также проведение инструктажа охотников по соблюдению требований ветеринарного законодательства. Кроме того, у общества отсутствовали заключения специалиста ветеринарной службы на биологические отходы, образующиеся от разделки добытых животных, а в актах на их утилизацию не отражалась информация об идентификации добытых животных. Нарушения ООО «Статус» устранены только после внесения прокуратурой представления.

¹ Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов: пособие / Н.А. Игонина и др. – М.: Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. – С. 42.

Проверкой, проведенной в связи с распространением бешенства животных на территории Ярославской области, выявлено, что отдельными охотпользователями не соблюдаются установленные нормативы численности лисицы и енотовидной собаки в охотничьих угодьях. Мерами прокурорского реагирования нарушения устранены.

В ходе исковой работы прокурорами признавались недействительными противоречащие законодательству охотхозяйственные соглашения, пресекалось незаконное использование лесов для ведения охотхозяйственной деятельности в отсутствие договора аренды лесного участка, проекта освоения лесов.

Так, например, рассмотрено и удовлетворено 3 иска Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора о взыскании ущерба на сумму 182 тыс. рублей, причиненного государственному охотничьему фонду в результате незаконной охоты. По иску этого же прокурора взыскан ущерб в размере 44 тыс. рублей, причиненный окружающей среде вследствие проведения незаконных земляных работ на территории природного парка «Волго-Ахтубинская пойма», повлекших уничтожение местообитания дыбки степной – беспозвоночного животного, самого крупного кузнечика в России, занесенного в красные книги Российской Федерации и Волгоградской области. Решение суда исполнено.

В Чувашской Республике (Чувашия) ЗАО «ТУС» при оборудовании места складирования общераспространенных полезных ископаемых производило механизированные работы в водно-болотных угодьях поймы ручья без названия около д. Мемекассы Ильинского сельского поселения Моргаушского района, что повлекло уничтожение бобрового поселения. Ущерб охотничьим ресурсам и среде обитания бобров составил 228 тыс. рублей. По иску Чебоксарского межрайпрокурора суд взыскал указанную сумму ущерба, решение суда исполнено.

Принимались меры для защиты объектов животного мира при эксплуатации линий электропередач. В этих целях предъявлены иски об оборудовании линий электропередачи птицевозитными устройствами.

Так, в Палласовском районе Волгоградской области обнаружены многочисленные останки редких птиц, погибших от соприкосновения с проводами линии электропередач. Территория района является путем миграции и местом гнездования птиц, занесенных в красные книги Российской Федерации и Волгоградской области. Во исполнение решения суда по иску прокурора разработана комплексная программа мероприятий по предотвращению гибели объектов животного мира

при эксплуатации линий электропередач на 2014–2022 гг., в 2014 г. птицевозащитными устройствами оснащена 81 опора, планируется дооснастить еще 455 опор.

Еще одним направлением деятельности органов прокуратуры является мониторинг средств массовой информации, в том числе сети Интернет. К примеру, по заявлению Магаданского межрайонного природоохранного прокурора прекращен доступ пользователей к вредоносному интернет-ресурсу, на котором размещались инструкции по убийствам животных и призывы к ним, отчеты об убийствах и издевательствах над животными.

Проблемным вопросом в рассматриваемой сфере является законодательное регулирование особенностей заключения охотхозяйственных соглашений при переоформлении ранее выданных долгосрочных лицензий на право пользования объектами животного мира. Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлен срок, на который заключается охотхозяйственное соглашение с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями – от двадцати до сорока девяти лет. Вместе с тем не определен срок заключения охотхозяйственного соглашения при переоформлении ранее выданных долгосрочных лицензий на право пользования объектами животного мира. В соответствии с ч. 3 ст. 71 указанного Федерального закона юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений.

В связи с изложенным имеется необходимость внесения изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с целью законодательного закрепления условия, что при переоформлении ранее выданных долгосрочных лицензий срок охотхозяйственного соглашения не может превышать период действия лицензии.

Кроме того, в целях исключения коррупционной составляющей, необходимо внести изменения в положения ст. 31 указанного Феде-

рального закона в части совершенствования правового механизма распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов в общедоступных охотничьих угодьях, предусмотрев гласность и открытость административных процедур. Наличие Методических рекомендаций по распределению разрешений, предусмотренных ч. 7 указанной статьи, не способствует четкости и определенности регламентации указанных вопросов, поскольку рекомендации не носят обязательного характера. Приказ Минприроды России от 07.12.2011 № 946, которым утверждены Методические рекомендации, не является нормативным правовым актом и не опубликован в установленном порядке.

В совершенствовании нуждается и законодательство об ответственности за экологические правонарушения. Так, размер административных санкций в сфере охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов должен соотноситься с экологическим ущербом и прибылями нарушителей, т.е. существенно увеличен.

На необходимость совершенствования законодательства в сфере природопользования и экологии указывали слушатели факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. На вопрос, нуждается ли в совершенствовании действующее законодательство, обеспечивающее реализацию права на благоприятную окружающую среду, 78% из числа опрошенных ответили утвердительно¹.

Однако, как справедливо заметил И.В. Карпец, не стоит полагать, что достаточно только ввести закон, да жестче – и вредное явление, за которое он наказывает, исчезнет².

Целесообразно шире использовать положительный опыт взаимодействия органов прокуратуры с органами власти уполномоченными осуществлять государственный контроль (надзор) в области охраны животного мира. Так, например, приказом прокурора Республики Хакасия образован Общественный экологический совет, в состав которого вошли представители всех контролирующих органов. На заседаниях Совета рассматриваются конкретные проблемы в сфере

¹ Опрос путем анкетирования проводился в январе 2015 г. среди слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры РФ. Всего обработана 41 анкета.

² Цит. по: *Алексеев В.Б., Измайлова Ф.Ш.* Оценка и анализ состояния законности после принятия Конституции РФ // Конституционная законность и прокурорский надзор. – М., 1994. – С. 43.

соблюдения природоохранного законодательства и вырабатываются общие пути их решения¹.

В целом констатируя серьезную работу органов прокуратуры на участке надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, осуществляемую комплексно, в то же время отметим, что прокурорам следует усилить взаимодействие с институтами гражданского общества, в том числе с такими организациями, как Всероссийская общественная организация «Русское географическое общество», АНО «Центр «Амурский тигр» и др., с использованием их возможностей по охране окружающей среды и животного мира.

Актуальные вопросы надзора за исполнением законодательства об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов на территории Республики Алтай²

Актуальное значение для Республики Алтай имеет вопрос об охоте в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

На территории Республики Алтай проживают представители тубаларов, теленгитов, кумандинцев, челканцев и шорцев, указанных в Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации. По данным Всероссийской переписи населения 2010 года, общая численность представителей указанных народов в Республике Алтай составляла 7800 человек, или 3,8% от численности всего населения республики.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 № 631-р утверждены *перечень мест* традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и *перечень видов* традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

¹ *Васичкина О.А.* Пресечение нарушений законодательства в сфере охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам // Законность. – 2014. – № 8. – С. 33–36.

² **Красилов Вячеслав Вячеславович** – Горно-Алтайский межрайонный природоохранный прокурор Республики Алтай.



Участники выездного заседания Общественно-консультативного совета по вопросам охраны природы и природопользования при прокуратуре Республики Алтай на Телецкое озеро и в Алтайский государственный природный биосферный заповедник

В Республике Алтай к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности таких народов отнесены территории полностью Чойского, Турочакского, Улаганского, Кош-Агачского муниципальных районов, а также частично территория Майминского района.

В совокупности общая площадь указанных мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности таких народов составляет 53,8 тыс. кв. км или почти 60% территории Республики Алтай.

При этом стоит отметить, что 25% территории Республики Алтай на площади 23,14 тыс. кв. км занимают 53 особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения.

В Горно-Алтайскую межрайонную природоохранную прокуратуру Республики Алтай поступали обращения представителей тубаларов в целях разъяснения порядка применения ст. 19 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 209-ФЗ).

Согласно указанной норме, охота *в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности* осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, *свободно (без каких-либо разрешений)*.

Между тем анализ законодательства показал, что, исходя из системного толкования вышеуказанной нормы Закона № 209-ФЗ с другими федеральными законами, сам по себе факт отнесения гражданина Российской Федерации к представителям коренных малочисленных народов и его проживания в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов автоматически не предоставляет права осуществлять охоту свободно (без каких-либо разрешений).

Так, в ст. 2, 19 Закона № 209-ФЗ подчеркивается, что такая охота должна быть *основой существования* коренных малочисленных народов.

Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» под *традиционным образом жизни* понимает исторически сложившийся *способ жизнеобеспечения* малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований.

В ст. 48 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» указывается, что граждане Российской Федерации, чье *существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения* их предков, включая охоту и собирательство, имеют право на применение традиционных методов добычи объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность и устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека.

Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – Закон № 49-ФЗ) определяет территории традиционного природопользования как *особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни* указанными народами.

В соответствии со ст. 5, 6 Закона № 49-ФЗ территории традиционного природопользования относятся к *особо охраняемым природным территориям* федерального, регионального и местного значения, образование которых осуществляется на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей *решениями* Правительства Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации либо *решениями* органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 10 Закона № 49-ФЗ на территориях традиционного природопользования могут выделяться участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе *охотничьи и иные угодья*.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством территории традиционного природопользования отнесены к территориям, предназначенным для осуществления коренными малочисленными народами в числе прочего охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности. При этом указанный вид охоты в силу ст. 13 указанного Закона допускается осуществлять с соблюдением требований законодательства Российской Федерации, а также обычаев малочисленных народов.

Между тем действующее законодательство содержит определенные коллизии.

Так, Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» под такими территориями понимает участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. При этом данный закон устанавливает, что данные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Как видно из формулировки указанного закона, возможность образования таких территорий для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными

народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации отдельно (как в Законе № 49-ФЗ) не предусмотрена.

Законом оговаривается лишь возможность в целях установления режима национального парка осуществлять зонирование его территории с выделением *зоны традиционного экстенсивного природопользования*, которая предназначена для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования.

В соответствии с п. 11 Правил охоты, утвержденных приказом Минприроды России от 16.11.2010 № 512, охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования свободно (без каких-либо разрешений) *в объеме добычи охотничьих животных, необходимом для удовлетворения личного потребления и определяемым в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.*

Согласно ч. 2 ст. 333.2 Налогового кодекса Российской Федерации, не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования. Такое право распространяется только на количество (объем) объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, добываемых *для удовлетворения личных нужд*, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данной категории плательщиков. Лимиты использования объектов животного мира и лимиты и квоты на добычу (вылов) водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В силу ст. 24 Закона № 209-ФЗ для каждого субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации утверждается лимит добычи охотничьих ресурсов. Лимит добычи охотничьих ресурсов исчисляется на основе нормативов допустимого изъятия охотничьих ресурсов. В документе об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов указываются объем изъятия в отношении каждого вида охотничьих ресурсов, при необходимости их пол и возраст, а также квота добычи охотничьих ресурсов для каждого охотничьего угодья.

Таким образом, считаем, что охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности может осуществляться указанными лицами при условиях:

- проживания в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, определенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 № 631-р;

- образования в указанных местах Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации либо решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленном Федеральным законом № 49-ФЗ порядке соответствующих территорий традиционного природопользования как особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения;

- осуществления охоты исключительно для удовлетворения личных нужд в пределах лимитов использования объектов животного мира, устанавливаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти;

- лицами, для которых охота является основой существования.

При этом условие о том, что охота для указанных лиц должна быть основой существования, является оценочным. Каких-либо законодательно установленных критериев для определения обстоятельств того, является ли охота для тех или иных лиц основой существования, в настоящее время не имеется.

По результатам рассмотрения обращений представителям тубаларов даны соответствующие разъяснения.

Другой актуальной проблемой об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов на территории Республики Алтай является режим охраны государственных природных биологических заказников регионального значения «Шавлинский» и «Сумульгинский».

Так, согласно ст. 23 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» на особо охраняемых природных территориях охрана животного мира и среды его обитания осуществляется в соответствии с режимом охраны данных территорий.

Правительством Республики Алтай утверждены положения о вышеуказанных заказниках, в соответствии с которыми на их территории постоянно запрещены все виды охот (коммерческая, промысловая, спортивная), животоотлов зверей и птиц, рыболовство, добывание диких животных, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства.

В соответствии с ч. 2 ст. 57 Закона № 209-ФЗ к охоте приравнивается нахождение в охотничьих угодьях физических лиц с орудиями охоты и (или) продукцией охоты, собаками охотничьих пород, ловчими птицами. При этом п. 15 ст. 1 данного закона под охотничьими угодьями понимаются территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

В связи с запрещением положениями о заказниках осуществления всех видов охот на их территории исключается сама возможность применения ч. 2 ст. 57 Закона № 209-ФЗ, так как территории заказников не являются охотничьими угодьями.

Указанные обстоятельства позволили избежать какой-либо ответственности двум гражданам Федеративной Республики Германия, задержанным в сентябре 2013 г. на территории заказника «Шавлинский» с зачехленным и разобраным нарезным охотничьим оружием. При этом действий, непосредственно направленных на поиск, отслеживание, преследование в целях добычи охотничьих ресурсов, а также на их добычу, первичную переработку, транспортировку указанные лица не осуществляли.

В настоящее время Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратурой Республики Алтай инициировано внесение соответствующих изменений в положения о государственных природных биологических заказниках регионального значения «Шавлинский» и «Сумультинский».

Между тем ситуация осложняется тем, что данные заказники образованы без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков. В заказнике «Шавлинский» на значительной площади располагаются земли сельскохозяйственного назначения, где местные жители активно занимаются животноводством, в том числе с постоянным проживанием на территории заказника. При этом многие из них имеют оружие и собак охотничьих пород в целях защиты себя и домашнего скота от нападения диких животных.

В связи с изложенным требуется регламентация порядка нахождения указанных лиц на используемых ими земельных участках с оружием и собаками охотничьих пород.

Также одной из актуальных проблем исполнения законодательства об охоте и сохранении охотничьих ресурсов является конфликт интересов государства, пользователей земельными участками и охотпользователей при решении вопроса о расширении площадей особо охраняемых природных территорий.

В настоящее время в соответствии с эколого-экономическим обоснованием, подготовленным специалистами ФГБОУ ВПО «Горно-Алтайский государственный университет», АУ РА «Алтайский региональный институт экологии», в целях сохранения ареала обитания таких флаговых видов Алтае-Саянского экорегиона, занесенных в Красную книгу России и Международного союза охраны природы, как снежный барс (ирбис) и алтайский снежный баран (аргали, архар), обсуждается возможное расширение территории национального парка «Сайлюгемский», созданного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.02.2010 № 241-р. Данное расширение предполагается произвести за счет включения в него как территории плато Укок (природный парк «Зона покоя “Укок”»), включенного ЮНЕСКО в 2000 г. в состав объекта Всемирного природного наследия «Золотые горы Алтая», так и ряда других участков Кош-Агачского района.

При сопоставлении данных публичной кадастровой карты и содержащихся в эколого-экономическом обосновании карт национального парка «Сайлюгемский» установлено наличие на указанной территории поставленных на кадастровый учет земельных участков категории земель сельскохозяйственного назначения, в том числе находящихся в частной собственности.

В целях противодействия расширению национального парка в ряде печатных и электронных средств массовой информации активно публикуются статьи критического содержания, для оценки доводов которых Горно-Алтайская межрайонная природоохранная прокуратура Республики Алтай проводит соответствующие проверки.

Так, 29.02.2016 на сайте газеты «Листок» опубликована статья «Охота на снежного барса в Сайлюгемском» с демонстрацией видеоролика преследования снежного барса двумя мужчинами на снегах под названием «Алтайские охотники встретили снежного барса». Согласно содержанию статьи на состоявшемся совместном Курултае народов Кош-Агачского района продемонстрирована указанная ви-

деозапись с пояснениями о том, что она снята в национальном парке «Сайлюгемский». При этом участникам Курултая было сообщено, что снежный барс был убит, а его шкура незаконно реализована. Информация, сообщенная на Курултае и впоследствии опубликованная в электронных СМИ, вызвала большой общественный резонанс и потребовала проведения проверки Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратурой. В ходе проверки установлено, что вышеуказанный видеоролик преследования снежного барса на снегоходах опубликован рядом СМИ Республики Казахстан в середине января 2016 г. с указанием месте съемки – Алматинская область. Информация о том, что съемка произведена в национальном парке «Сайлюгемский», не подтвердилась.

В результатах проверки по размещенным на сайте газеты «Листок» статьям «Горный Алтай продадут с молотка?», «Теленгиты против захвата земель Сайлюгемским нацпарком» установлено, что по поручению первого заместителя Председателя Правительства Республики Алтай № ПР-145 от 05.11.2015 в целях обеспечения более эффективной охраны диких животных, а также с целью пополнения бюджета Республики Алтай Комитету по охране, использованию и воспроизводству объектов животного мира Республики Алтай поручено сформировать в Кош-Агачском районе два участка площадью не более 200 тыс. га и выставить их на аукцион с целью ведения на них видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в границы охотничьих угодий включаются земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее чем 20% от общей площади охотничьих угодий субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 4.1 Закона Республики Алтай от 27.09.2010 № 47-РЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов на территории Республики Алтай» общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее чем 50% от общей площади охотничьих угодий Республики Алтай и не менее чем 50% от общей площади охотничьих угодий в каждом муниципальном районе Республики Алтай.

Как установлено проверкой, в случае закрепления за охотпользователями формируемых участков охотничьих угодий в Кош-Агачском районе площадь общедоступных охотничьих угодий составит не менее

чем 50% от общей площади охотничьих угодий в МО «Кош-Агачский район».

В целях оперативного получения информации о нарушениях законодательства об охране природы и природопользования и эффективного реагирования на них при осуществлении прокурорского надзора 5 лет назад, в марте 2011 г. при прокуратуре Республики Алтай создан Общественно-консультативный совет по вопросам охраны природы и природопользования. В его состав входят наиболее авторитетные представители науки, журналистики, совета ветеранов и т.п. К участию привлечено и патронируемое Русским географическим обществом Некоммерческое партнерство «Центр поддержания популяции редких видов животных “АлтайЭкосфера”». Ежеквартальные заседания совета помогают своевременно выявлять существующие проблемы природопользования и незамедлительно принимать Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратуре меры по их устранению.



Слева направо: Н.В. Мылицын – прокурор Республики Алтай, В.В. Красилов – Горно-Алтайский межрайонный природоохранный прокурор Республики Алтай проводят очередное заседание Общественно-консультативного совета



Участники расширенного заседания Общественно-консультативного совета по вопросам охраны природы и природопользования при прокуратуре Республики Алтай с приглашением представителей общественных экологических организаций Республики Алтай и Алтайского края

В связи с тем, что надзор за исполнением законодательства о животном мире, об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов является приоритетным направлением деятельности Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратуры Республики Алтай, меры, направленные на повышение его эффективности, будут приниматься и в дальнейшем.

Раздел 3

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ УЧАСТНИКОВ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА

Система органов управления в сфере охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов¹

Исходя из понимания объекта прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, необходимо более подробно рассмотреть круг органов, осуществляющих в соответствии с законодательством управление в этой сфере и одновременно являющихся основными объектами прокурорского надзора.

На федеральном уровне вопросами управления в сфере охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных ведают следующие органы исполнительной власти:

1. В соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации», *Минприроды России* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты.

Минприроды России на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Россий-

¹ **Добрцов Денис Григорьевич** – ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук.

ской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

- порядок регулирования численности объектов животного мира, а также порядок принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов и его форму;

- нормативные правовые акты, методические указания и инструктивные материалы по вопросам осуществления переданных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий России в области объектов животного мира и среды их обитания, охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

- требования к содержанию, формам отчетности, а также к порядку представления отчетности об осуществлении переданных полномочий России и в случае необходимости целевые прогнозные показатели их осуществления в области объектов животного мира и среды их обитания, охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

- порядок ведения государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира, порядок ведения государственного мониторинга объектов животного мира и среды их обитания и применения его данных;

- нормативы в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

- перечень видов охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитами их добычи;

- порядок принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и внесения в него изменений, а также требования к его содержанию;

- порядок составления схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, а также требования к ее составу и структуре;

- порядок установления на местности границ зон охраны охотничьих ресурсов;

- требования к описанию границ охотничьих угодий;

- состав, формы и порядок ведения государственного охотхозяйственного реестра, а также порядок сбора и хранения содержащейся в нем документированной информации и предоставления ее заинтересованным лицам;

- порядок организации внутрихозяйственного охотустройства, а также примерную форму охотхозяйственного соглашения;

- порядок выдачи разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, отказа в их выдаче или их аннулирования, форму

такого разрешения, а также порядок ведения государственного реестра разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;

- порядок выдачи разрешений на проведение акклиматизации, переселения или гибридизации охотничьих ресурсов, отказа в их выдаче или их аннулирования, форму такого разрешения, а также порядок ведения государственного реестра разрешений на проведение акклиматизации, переселения или гибридизации охотничьих ресурсов;

- перечень ветеринарно-профилактических и противозооотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней;

- виды и состав биотехнических мероприятий, а также порядок их проведения в целях сохранения охотничьих ресурсов;

- формы бланков разрешений на добычу копытных животных, медведей, пушных животных, птиц, порядок подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи таких разрешений, а также порядок оформления и выдачи таких разрешений;

- методические рекомендации по распределению разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях;

- порядок выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, форму охотничьего билета, а также требования охотничьего минимума;

- правила охоты;

- порядок осуществления производственного охотничьего контроля, порядок отстранения производственных охотничьих инспекторов от осуществления производственного охотничьего контроля, порядок проведения проверки знания требований к кандидату в производственные охотничьи инспектора, образцы удостоверения и нагрудного знака производственного охотничьего инспектора, порядок выдачи, замены, сдачи таких удостоверения и нагрудного знака, аннулирования такого удостоверения, форму акта о наличии признаков административного правонарушения или преступления, связанных с нарушением законодательства России в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

- порядок государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы России и ввоза в нее зоологических коллекций или отдельных экспонатов;

- порядок исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;

Кроме того, Минприроды России:

- может устанавливать максимальную площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных ч. 31 ст. 28 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов» (т.е. в случае, когда в аукционе участвовали менее чем два участника, и аукцион признан не состоявшимся по этой причине, с единственным участником аукциона в течение 30 дней со дня его проведения заключается охотхозяйственное соглашение);

- согласовывает лимит добычи кабарги, дикого северного оленя, благородного оленя, косули, лося, овцебыка, серны, сибирского горного козла, тура, снежного барана, рыси и соболя;

- согласовывает квалификационные требования к руководителю органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

- осуществляет подготовку предложений об изъятии у органов государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий России в области использования, воспроизводства и охраны объектов животного мира и среды их обитания, охоты и вносит эти предложения при необходимости в Правительство Российской Федерации для принятия решения;

- осуществляет надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области объектов животного мира и среды их обитания, охоты и сохранения охотничьих ресурсов с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений;

- осуществляет охрану и воспроизводство объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях (далее – ООПТ) федерального значения;

- регулирует численность объектов животного мира, находящихся на ООПТ федерального значения;

- ведет государственный учет численности объектов животного мира, находящихся на ООПТ федерального значения, а также государственный мониторинг и государственный кадастр объектов животного мира, находящихся на этих территориях;

- осуществляет меры по воспроизводству объектов животного мира, находящихся на ООПТ федерального значения, и восстанов-

лению среды их обитания, нарушенной в результате стихийных бедствий и по иным причинам;

– оказывает поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по охране окружающей среды, в том числе животного мира, формирует и ведет федеральный реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей такой поддержки.

2. *Росприроднадзор* имеет в структуре Управление государственного геологического надзора, надзора в сфере особо охраняемых природных территорий и животного мира и согласно Положению, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370», осуществляет:

– федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на ООПТ федерального значения;

– федеральный государственный охотничий надзор на ООПТ федерального значения.

Кроме того, Росприроднадзор осуществляет полномочия по контролю за выполнением уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий России в области охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, в том числе в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, а также за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных им указанных полномочий России, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции.

Росприроднадзор также выдает в установленном порядке разрешения:

– на использование объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также находящихся на ООПТ федерального значения;

– на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;

- на содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, а также на содержание и разведение иных объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания на ООПТ федерального значения;
- на акклиматизацию новых для фауны России объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, на гибридизацию объектов животного мира;
- на ввоз (вывоз) в Россию зоологических коллекций;
- на вывоз из России и ввоз в Россию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру.

Росприроднадзор также:

- выполняет функции административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. (Конвенция СИТЕС) в России в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб;
- ведет Красную книгу Российской Федерации, а также:
- согласовывает заявления о выдаче лицензий на экспорт и (или) импорт товаров, оформление других разрешительных документов в случаях, предусмотренных положениями о применении ограничений в отношении товаров, к которым применяются запреты или ограничения в торговле с третьими странами на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС);
- согласовывает заявления о выдаче лицензий на экспорт и (или) импорт включенных в Красную книгу Российской Федерации редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных, их частей и (или) дериватов¹;
- согласовывает введение органами государственной власти субъекта РФ ограничений и запретов на использование объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов (кроме объектов рыболовства);

¹ См.: распоряжение Правительства РФ от 23.09.2010 № 1567-р «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на согласование заявлений о выдаче лицензий на экспорт и (или) импорт товаров и оформление других разрешительных документов в сфере внешней торговли товарами в случаях, предусмотренных приложениями о применении ограничений в отношении товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в торговле с третьими странами».

– координирует деятельность органов государственной власти субъектов РФ в области охраны и использования животного мира в пределах своей компетенции.

Приказом МПР России от 14.12.2000 № 549 «О создании Специализированной инспекции “Тигр” в Приморском крае» создано Федеральное бюджетное учреждение «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» (ФБУ «Специнспекция “Тигр”»). В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.02.2007 № 192-р «Об отнесении государственного учреждения “Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений” к ведению Росприроднадзора» учреждение находится в ведении Росприроднадзора. Целью деятельности ФБУ «Специнспекция “Тигр”» является сохранение популяций амурского тигра, дальневосточного леопарда и других редких видов животных и растений, включая водные биологические ресурсы, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также среды их обитания.

На региональном уровне действуют 9 департаментов Росприроднадзора по федеральным округам и 71 управление по субъектам Российской Федерации.

Кроме того, вопросами охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов ведают *органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации*.

Так, на территории Дальневосточного федерального округа расположено 9 субъектов РФ, в которых исполнение соответствующих полномочий осуществляют 10 органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в Республике Саха (Якутия) – 2 органа). Исполнение полномочий по охране и использованию объектов животного мира осуществляют: 2 одноименных департамента (Приморский край, Магаданская область); 2 одноименных управления (Амурская и Еврейская автономная области); 1 департамент охотничьего хозяйства (Республика Саха – Якутия); 1 министерство охраны природы (Республика Саха – Якутия); 1 министерство лесного и охотничьего хозяйства (Сахалинская область); 1 министерство природных ресурсов (Хабаровский край); 1 агентство лесного хозяйства и охраны животного мира (Камчатский край) и 1 департамент сельскохозяйственной политики и природопользования (Чукотский автономный округ). Согласование структуры органов власти субъекта Российской Федерации, исполняющих переданные полномочия России, возложено на Минприроды России.

Кроме того, некоторые функции в данной области осуществляют региональные государственные бюджетные учреждения, которые име-

ются в 7 субъектах Российской Федерации (за исключением Магаданской области и Чукотского автономный округ). Например, в Приморском крае функционирует Краевое государственное бюджетное учреждение «Дирекция по охране объектов животного мира и особо охраняемых природных территорий», в Амурской области – ГБУ Амурской области «Дирекция по охране животного мира и особо охраняемых объектов животного мира и среды их обитания Амурской области».

В соответствии со ст. 6.1 Федерального закона «О животном мире» и ст. 34 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в рассматриваемой сфере относятся:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, а также контроль за их исполнением;

- учреждение и ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;

- разработка и реализация региональных программ по охране и воспроизводству объектов животного мира и среды их обитания;

- участие в выполнении международных договоров России в области охраны и использования объектов животного мира в порядке, согласованном с федеральными органами исполнительной власти, выполняющими обязательства России по указанным договорам;

- утверждение схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации;

- разработка и утверждение норм допустимой добычи охотничьих ресурсов, в отношении которых не устанавливается лимит добычи, и норм пропускной способности охотничьих угодий;

- выдача и аннулирование охотничьих билетов в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

- установление перечня охотничьих ресурсов, в отношении которых допускается осуществление промысловой охоты;

- обеспечение изготовления удостоверений и нагрудных знаков производственных охотничьих инспекторов по образцам, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

- выдача и замена удостоверений и нагрудных знаков производственных охотничьих инспекторов, аннулирование таких удостоверений в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

- проведение проверки знания требований к кандидату в производственные охотничьи инспектора в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- отстранение производственных охотничьих инспекторов от осуществления производственного охотничьего контроля в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- осуществление иных полномочий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О животном мире» и ст. 33 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов» переданы для осуществления полномочия России в области охраны и использования животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере прямо в федеральных законах не обозначены. Вместе с тем в ст. 8 Федерального закона «О животном мире» указано, что органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия в области охраны и использования объектов животного мира в соответствии с законодательством России и законодательством субъектов Российской Федерации с передачей необходимых для осуществления указанных полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. В ст. 35 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов» указано, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Право собственности на объекты животного мира как юридическая категория¹

Собственность как философская, экономическая и правовая категория и одно из фундаментальных начал правовой системы госу-

¹ **Горохов Дмитрий Борисович** – ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат юридических наук, почетный работник охраны природы.

дарства и общества с древних времен является объектом научного познания.

В нашей стране право собственности всегда было и продолжает оставаться предметом интереса правоведов. Относительно недавно проводилось исследование проблем права собственности на природные ресурсы, и в частности на объекты животного мира¹. По мнению автора, на сегодняшний день эта проблема в юриспруденции остается, и уровень ее научного познания и возможного решения, к сожалению, не изменился. Полагаем, что институт права собственности, в том числе и на природные ресурсы, является важнейшим в ряду правовых установлений, в связи с чем эффективность рационального использования и охраны компонентов природной среды серьезно зависит от того, насколько полно и универсально определен и урегулирован в законодательстве вопрос о собственности на них. Отмеченное обстоятельство требует коллективных усилий ученых и практиков, причем не только экологов, но и цивилистов по разработке современной концепции права собственности на природные ресурсы.

Постараемся ответить на вопрос: каково современное юридическое содержание права собственности на объекты животного мира?

В соответствии со ст. 9 Конституции Российской Федерации, определяющей формы собственности на природные ресурсы, признаются все ее формы (частная, государственная, муниципальная, иная). При этом не делается ограничений ни по виду природного ресурса – объекту права собственности, ни по форме собственности, которая должна или может распространяться только на конкретный объект – природный ресурс.

Вместе с тем в современном российском законодательстве в отношении объектов животного мира, в отличие от правового режима других природных ресурсов, предусмотрена государственная форма собственности. Так, в ст. 4 Федерального закона «О животном мире»² прямо предусмотрено, что животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью. Вопросы владения, пользования, распоряжения животным миром отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

¹ См.: *Горохов Д.Б.* О праве собственности на объекты животного мира: приглашение к дискуссии // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13–14 апреля 2006 г., Москва / сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкоград, Д.О. Сиваков. – М.: ИЗИСП, ГУЗ, 2006. – 312 с.; *Горохов Д.Б.* Право собственности на объекты животного мира и проблемы его реализации // Реализация прав собственности на природные ресурсы: монография. – М.: Юристъ, 2007. – 240 с.

² Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

Иначе сформулировано право собственности в ст. 10 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹: водные биологические ресурсы находятся в федеральной собственности, что означает ее государственную форму. Одно небольшое исключение предусмотрено для водных биологических ресурсов, обитающих в прудах и обводненных карьерах – таковые могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной собственности.

Сопоставление положений ч. 2 ст. 9 Конституции о множественности форм собственности и положений ст. 4 Федерального закона «О животном мире», а также ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» об установлении права государственной (федеральной) собственности на животный мир, включая водные биоресурсы, вызывает закономерный вопрос: можно ли рассматривать наличие единственной (государственной) формы собственности на животный мир (его объекты) как ограничение конституционных прав и свобод или как несоответствие специального федерального законодательства конституционным нормам? Представляется, что ответ на этот вопрос должен быть отрицательным. Конституция Российской Федерации лишь предоставила возможность установления в специальном (фаунистическом) законодательстве различного правового режима собственности на природные ресурсы, в частности на объекты животного мира, однако закрепление многообразия форм собственности на животный мир (его объекты, включая водные биоресурсы) является правом, но не обязанностью законодателя.

Право собственности – один из важнейших институтов гражданского права, охватывающий все нормы права, закрепляющие (признающие), регулирующие и защищающие принадлежность материальных благ конкретным лицам. В субъективном смысле право собственности – наиболее широкое по содержанию вещное право, которое дает возможность своему обладателю определять характер и направления использования принадлежащего ему имущества, осуществляя над ним полное хозяйственное господство².

Применительно к объектам животного мира право собственности, безусловно, имеет существенную специфику в сравнении с иными объектами права собственности. Правомочия собственника раскрываются с помощью традиционной «триады» правомочий: вла-

¹ Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5270.

² См.: Гражданское право: в 2 т. Т. I: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд. – М., 2004. – С. 484–485.

дения, пользования и распоряжения (ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации; далее – ГК РФ). Однако нужно учитывать, что специфической особенностью животного мира является миграция. Дикие животные и перелетные птицы постоянно перемещаются, преодолевая огромные расстояния, пересекая и границы субъектов Российской Федерации, и Государственную границу Российской Федерации.

Ввиду этого невозможно в отношении объектов животного мира установить правовой режим собственности (включая государственную), поскольку невозможно полноценно осуществлять правомочия собственника: права владения – фактического обладания вещью; права пользования – извлечения из принадлежащей собственнику вещи полезных свойств; права распоряжения – отчуждения вещи, вплоть до ее уничтожения (возможность определения юридической судьбы имущества). Очень проблематично в отношении объектов животного мира осуществлять защиту прав собственника посредством предусмотренных гражданским законодательством способов защиты вещных прав.

Рассмотрим простой пример. В последние годы немало сил и средств государства и общественности отдается сохранению амурского тигра. Данный вид относится в нашей стране к редким и находящимся под угрозой исчезновения видам диких животных, он занесен в Красную книгу Российской Федерации и является особо охраняемым объектом животного мира. При этом тигр, находясь в состоянии естественной свободы, имеет возможность перемещаться на значительные расстояния, и не существует способов ограничить его передвижения, в том числе и за пределы Российской Федерации. Если тигр погиб на территории сопредельного государства, например был застрелен иностранными пограничниками, запутался в колючей проволоке и т.п., возникает вопрос: возможно ли возместить ущерб собственнику – Российской Федерации? На территорию другого государства российская юрисдикция не распространяется, поэтому возмещение ущерба вряд ли возможно.

Другой пример. На перелетных птиц, которые покидают на зиму нашу страну или, наоборот, летят в Россию на летний период, в ряде европейских стран официально установлен сезон охоты. И в этом случае защита права собственности предусмотренными гражданским законодательством способами невозможна.

Приведенные примеры наглядно показывают, что дикое животное (объект животного мира), находящееся в состоянии естественной

свободы и являющееся компонентом природной среды, не может быть вещью (имуществом), поскольку не может быть отнесено к объектам гражданского права.

Необходимо учитывать и то, что объектом права собственности может быть вещь индивидуально определенная (например, ювелирное украшение) или определенная родовыми признаками, общими для всех вещей такого рода (например, слиток золота). В отличие от вещей (имущества) дикое животное крайне затруднительно определить индивидуально, поскольку оно не имеет только ему присущих характеристик (имя, регистрационный номер, марку, модель и т.п.). Так, на право охоты выдается разрешение (лицензия, путевка), в котором указывается вид дикого животного, сроки охоты, количество разрешаемых к добыче особей, территория проведения охоты – границы охотничьего угодья. Допустим, разрешение выдано на кабана. На какого именно, не уточняется и не может уточняться, ведь дикое животное индивидуально не определено. Добычи может и не быть, если объект животного мира (кабан) отсутствует на данной территории во время проведения охоты.

Объектом гражданского права собственности дикое животное становится в тот момент, когда оно добыто (отстрелено, отловлено), т.е. изъято из естественной природной среды, лишь тогда оно само либо его составляющие (мясо, шкура и проч.) становятся вещью (имуществом), товаром, объектами гражданского оборота и права собственности.

Здесь уместно рассмотреть следующую аналогию. Определяя право собственности и другие вещные права на землю (гл. 17), ГК РФ имеет в виду не землю вообще, а именно земельный участок. Объектом права собственности признается только конкретный земельный участок, имеющий территориальные границы, а само право собственности подтверждается необходимыми документами, которые выдаются собственнику соответствующими государственными органами (ст. 261 ГК РФ). Данные нормы корреспондируют с нормами ст. 1, 6 Земельного кодекса Российской Федерации, который признает объектами земельных отношений, во-первых, землю как природный объект и природный ресурс в значении земли как основы жизни и деятельности человека, важнейшей составной части природы и, во-вторых, земельные участки как недвижимое имущество, объект права собственности. Итак, право собственности во всех ее формах возникает не на абстрактную «землю», а на определенный «земельный участок», который выделен в натуре и строго индивидуализирован (имеет границы, кадастровый номер, удостоверяется документами в соответствии с Федеральным законом «О го-

сударственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹).

Теперь рассмотрим, применимы ли к объектам животного мира родовые признаки. В отличие от вещей (имущества) – объектов гражданского права (например, золотой слиток определенной пробы массой 1000 г), определить объекты животного мира родовыми признаками также проблематично, поскольку они должны рассматриваться как известное количество однородных особей, имеющих определенное число, вес, размер (меру) и т.п. Знает ли собственник, скажем, пруда или обводненного карьера, какая именно рыба (карась, карп, щука и т.д.) и в каком количестве находится на данный момент в его водоеме? Ответ очевиден. Собственник водоема может и не знать, что в нем имеется рыба, если она попала в него естественным способом – путем переноса икры на теле водоплавающих птиц, посетивших данный водоем. Рыба может размножиться или погибнуть в силу естественных причин. Одни особи развиваются быстрее, другие медленнее, соответственно, происходит дисбаланс в размере, весе, количестве. Значит, признавать объекты животного мира, находящиеся в состоянии естественной свободы, родовыми вещами неверно. Очевидно, что не приходится говорить и о возможности определения родовыми признаками объектов животного мира, населяющих внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону.

Мировой практике известны два принципиально различных подхода к регулированию собственности на диких животных. Первый основан на том, что право собственности на диких животных производно от права собственности на землю и иные природные ресурсы (лес, водные объекты). Таким образом, дикие животные, населяющие земельный участок в лесу либо водоем рассматриваются как собственность землевладельца, владельца лесного массива либо водного объекта. Согласно другому подходу, принятому в Российской Федерации, право собственности на диких животных отделено от права собственности на землю, лес, водный объект, в которых они обитают.

Надо отметить, что в дореволюционной России законодатель придерживался первого из названных подходов: земля находилась в частной, государственной и других формах собственности, а собственник земли являлся собственником расположенных на ней лесов, водных объектов и, соответственно, диких животных. От собствен-

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

ника земли (наряду с государственной регламентацией) зависело дозволениe или запрещение добывания тех или иных объектов животного мира¹.

Именно такой принцип заложен в основу первого законодательного акта об охоте Российской Империи – Правил об охоте от 3 февраля 1892 г. Высочайше утвержденных его Императорским Величеством².

Нельзя не отметить факт бережного и ответственного отношения государства и нормотворцев того времени к разработке и принятию законодательства, скрупулезности в подготовке его изменений и дополнений³. Работы по подготовке проекта Правил об охоте, принятых в 1892 г., начались в августе 1871 г., для чего по распоряжению Императора было создано Особое присутствие из членов Государственного Совета. Процесс согласования проекта этого законодательного акта в целях его принятия приостанавливался для более полного учета замечаний и предложений охотников-практиков и возобновился во 2-й половине 80-х гг. XIX в. В 1890 г. проект прошел обсуждения в Совете министра государственных имуществ, после чего был направлен на заключение ряда министерств (внутренних дел, финансов, юстиции и др.)⁴.

Для пересмотра Правил об охоте 1892 г. была создана специальная Комиссия, включающая в свой состав компетентных и уважаемых специалистов⁵. В этих целях привлекались авторитетные негосударственные организации, в частности – Императорское общество правильной охоты⁶.

¹ См.: *Краев Н.В.* О проблемах собственности на диких зверей и птиц // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13–14 апреля 2006 г., Москва. – М., 2006. – С. 216–217.

² Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Том XII. – СПб., 1895. – № 8301. – С. 81–85

³ См. *Туркин Н.В.* Закон об охоте от 3 февраля 1892 г. с историческим очерком и мотивами, с приложением оставшихся в силе законоположений об охоте и таблиц сроков охоты. – М., 1892.

⁴ *Туркин Н.В.* Новые правила об охоте и наказания за нарушение их. С необходимыми популярными объяснениями. С таблицами сроков охоты. С рисунками хищных и полезных птиц и зверей. Второе дополненное издание. – М.: Высочайше утв. т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1892.

⁵ См.: Труды по выработке законопроекта об охоте в связи с участием Императорского общества правильной охоты. С приложением резолюции 2-го Съезда охотников. – М., 1911; *Краев Н.В.* Указ. соч. – М., 2006. – С. 216–217.

⁶ Императорское общество размножения охотничьих и промысловых животных и правильной охоты. Создано в 1872 г. в Москве по инициативе и под предводительством Василия Шереметьева. Наименование «императорское» обществам присваивалось Государем Императором за заслуги перед отечеством и сопровождалось шефством со стороны императорской семьи. *Примеч. авт.*

Переработанные Правила об охоте (Закон об охоте) в новой редакции так и не были приняты¹.

Специальная Комиссия, созданная для пересмотра Правил об охоте, рассматривая вопрос об ответственности за вред, причиняемый дикими животными, указала, что в римском праве, где дикие животные признавались «ничейными», не могло существовать какого бы то ни было правила об ответственности собственника земли или других лиц за потравы, произведенные дикими животными. Такой ущерб рассматривался как казус, ответственность за который ни на кого лично не могла быть возложена. Проведя анализ русского законодательства, Комиссия пришла к следующему заключению: «если, согласно нашим основным законам о собственности, каждый зверь и птица с момента появления их на том или другом участке считаются собственностью владельца этого участка, то нет никакого сомнения, что и вопроса о взысканиях за потраву не должно возникать, так как потрава эта производится собственными зверями и птицами»².

Нельзя не вспомнить в этой связи о достижениях древнеримских цивилистов. В римском праве дикие животные относились к категории ничейных вещей (*nullius in bonis*), которые каждый мог беспрепятственно обратить в свою собственность (*Gai.*, 2,66; *D.41*, 1, 1, 1). Считалось законным приобретение в собственность вещей, захваченных у противника в войне (*Gai.*, 2, 69; 4, 16; *D.41*, 1, 5, 7), подобные же правила распространялись на охоту, рыбную ловлю, поскольку дикие звери, птицы и рыбы, обитающие в реках и морях, являлись *nullius in bonis*. При этом приобретатель удерживал право собственности на захваченных диких животных до тех пор, пока они вновь не обретали естественную свободу (*Gai.*, 2, 69; 4, 16; *D.41*, 1, 5, 7)³.

Примечательно, что в римском праве проводилось различие между животными как вещами, используемыми человеком для своих нужд (в современном понимании – домашние, сельскохозяйственные, племенные животные) и дикими животными, находящимися в неволе. Различия проводилось по процедуре отчуждения вещи. Существовала специальная процедура манципации, необходимая для перехода права собственности на определенные виды имущества.

¹ Краев Н.В., Краева В.Н. Приравнивание к охоте – презумпция виновности, установленная законом // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Труды по выработке законопроекта об охоте в связи с участием Императорского общества правильной охоты. – М., 1911. – С. 129–130.

³ См.: Дождев Д.В. Римское частное право: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. 2-е изд. – М., 2004. – С. 396; Новицкий И.Б. Римское право: учебник для вузов. – М., 2001. – С. 94–95.

Исходя из этого все вещи делились на *res mancipi* – манципируемые и *res nec mancipi* – неманципируемые¹. Ульпиан писал об этом так: «Все вещи являются либо манципируемыми, либо неманципируемыми. Манципируемые – это... четвероногие, которые приручаются под седлом или под ярмом, например быки, мулы, лошади, ослы. Прочие вещи являются неманципируемыми. Слоны и верблюды, хотя и приручаются под ярмом или под седлом, являются неманципируемыми, поскольку они относятся к диким животным» (Ulh., Reg., 19, 1)².

Советская власть стала строить свою правовую систему на принципиально иных началах, нежели принятые в дореволюционном праве. Постановление Совнаркома «О сроках охоты и о праве на охотничье оружие» (1919 г.), декреты об охоте (1920 г., 1923 г.), Правила производства охоты, ее сроки и способы (1922 г.), Положение об охотничьем хозяйстве РСФСР (1930 г.) прямо не указывали на отделение права собственности на землю (лес, водный объект) от права собственности на диких животных, но фактически подразумевали это³.

Легально это «расчленение» закреплено лишь современным Федеральным законом «О животном мире». Таким образом, современный российский законодатель взял за основу советский подход. Удивительно, но для обоснования такого выбора не предпринималось научных исследований с целью выяснить, какой из известных мировой практике подходов к регулированию права собственности на объекты животного мира является оптимальным для современного государства. Более того, такая проблема ни учеными, ни государственными деятелями современной России даже и не формулировалась.

В связи с отмеченной неопределенностью в понимании права собственности на объекты животного мира на практике, в частности в современной законотворческой деятельности, возникают сложности.

Характерный пример – проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О животном мире” в части уточне-

¹ Термин «*res mancipi*» несет указание на критерий деления вещей, их подверженность древнему ритуалу с использованием медного бруска и весов, который в классическую эпоху стал называться «*mancipatio*» – манципация. При отчуждении *res mancipi* для перехода собственности требовалось соблюдение специальных торжественных процедур: манципации или уступки вещи перед магистратом (*injure cession*), тогда как собственность на *res nec mancipi* переносилась вместе с передачей владения – *tradition* (Gai., 2, 19; 22). *Примеч. авт.*

² *Дождев Д.В.* Указ. соч. – С. 343.

³ См.: *Краев Н.В.* Указ. соч. – С. 216–217. О нормативном правовом обеспечении реализации государственной политики в сфере охоты и охотничьего хозяйства в советский период см.: *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. Житкова Россельхозакадемии, 2013. – С. 15–53.

ния полномочий Правительства Российской Федерации в области охраны диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации»¹.

Проектируемые изменения в основной фаунистический закон страны не ставят цели затронуть решение вопроса о праве собственности на диких животных, однако такой вопрос неизбежно возникает, поскольку предпринимается попытка проведения коррекции его имеющейся терминологии.

В понятийный аппарат Закона (ст. 1) предлагается ввести новую категорию «оборот диких животных», т.е. «содержание диких, изъятых из естественной среды обитания животных, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, выпуск в естественную среду обитания диких животных, разведенных в искусственных условиях, а также переход права пользования на изъятых из среды обитания диких животных от одного лица к другому».

Следует отметить, что означенная категория относится ко всем объектам животного мира, а не только к тем из них, которые являются редкими и находятся под угрозой исчезновения и занесены в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов РФ.

Закрепленные в настоящий момент в ст. 1 действующего Закона «О животном мире» понятия если не полностью, то частично охватывают по своему смыслу проектируемое понятие «оборот диких животных». Так, «использование объектов животного мира» – это «изучение, добыча объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового». Помимо названного, в ст. 1 действующего Закона содержится также понятие «устойчивое использование объектов животного мира». Определены понятия «пользование животным миром» и «охрана животного мира». Первым является «юридически обусловленная деятельность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по использованию объектов животного мира». Вторым – «деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира».

¹ Проект закона разработан в соответствии с Планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2015 г. См.: распоряжение Правительства РФ от 27.12.2014 № 2736-р // СПС «КонсультантПлюс».

Под оборотоспособностью имущества понимается его отчуждение или переход права на него от одного лица к другому (ст. 129 ГК РФ). Применительно к объектам животного мира это означает: а) изъятие дикого животного из естественной среды обитания, что влечет превращение его в объект гражданского права; б) совершение с ним юридически определенных действий по решению судьбы в качестве имущества.

В какой мере оборот может осуществляться с дикими животными, определяется Законом «О животном мире». Следует учитывать, что согласно ст. 4 Закона, в пределах территории России животный мир является государственной собственностью. Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иной форме собственности.

Учитывая приведенную аргументацию, можно заключить: во-первых, государство-собственник допускает к обороту в области животного мира других лиц, предоставляя им право пользования объектами животного мира; во-вторых, допустимые виды (способы) оборота определены в Законе «О животном мире», а именно в гл. V «Пользование животным миром», при этом ограничение оборотоспособности объектов животного мира устанавливается в гл. III «Охрана объектов животного мира и среды их обитания».

Таким образом, под оборотом диких животных – объектов животного мира следует понимать не только деятельность по их содержанию в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания и выпуску их обратно в естественную среду обитания, а также переход права пользования на таких животных от одного лица к другому, но и другие виды пользования животным миром, разрешенные Законом «О животном мире» (ст. 33, 34, 41 – 46), в том числе охоту, рыболовство, пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях.

В то же время, действующее гражданское законодательство не устанавливает «право пользования» как самостоятельный вид субъективных прав, которое может отчуждаться в обороте и выступать объектом правопреемства (ст. 129 ГК РФ). Поэтому включение в определение оборота диких животных указания на возможный переход права пользования от одного лица к другому с цивилистической позиции видится неконкретным.

Мы посчитали необходимым рекомендовать разработчикам упомянутого проекта федерального закона конкретизировать понятие

«оборот диких животных», предлагаемое к введению в ст. 1 Федерального закона «О животном мире». И при этом провести конкретизацию в совокупности и взаимосвязи с имеющимися определениями понятий и положениями отмеченных статей Закона, не ограничиваясь только положениями ст. 24.

Однако вопрос о соотношении доктринального и официально установленного юридического понимания права собственности на объекты животного мира по-прежнему остается открытым: на какие принципы следует опираться – цивилистические либо фаунистические? И какие из них должны доминировать применительно к объектам животного мира?

Следующий принципиальный вопрос: надо ли разграничивать собственность на животный мир на федеральную и собственность субъектов Российской Федерации?

Действующее законодательство дает возможность классифицировать диких животных на несколько групп:

- объекты охоты; объекты рыболовства;
- объекты, занесенные в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации;
- виды, не попавшие в какую-либо из перечисленных групп, или прочие виды (певчие, насекомоядные, хищные птицы, рептилии, пресмыкающиеся и др.).

И здесь опять приходится констатировать: научных работ, посвященных исследованию вопросов разграничения собственности на указанные группы объектов животного мира, практически нет. Анализ положительных и отрицательных сторон такого разграничения пока не осуществлен¹.

Не будем забывать, что принятие Федерального закона «О животном мире» происходило в упорной борьбе, когда субъекты Российской Федерации в вопросах собственности на природные ресурсы и компетенции государственных органов стремились закрепить за собой максимум прав². Представляется очевидным, что включение в названный закон статьи о разграничении собственности на животный мир было политическим компромиссом. Видится очевидным и то, что в настоящее время более актуальными являются проблемы по приведению актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, нежели разграничение го-

¹ См.: Краев Н.В. Указ. соч. – С. 215.

² См.: Заславская Л.А. Законодательство о животном мире и охране окружающей среды: Практика применения // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 153.

сударственной собственности на животный мир между Федерацией и ее субъектами.

По нашему убеждению, собственность разграничивать вряд ли целесообразно, по крайней мере в отношении охотничьих животных. Если же разграничивать, то надо будет «делить» и государственные органы управления и контроля, и работников, и финансирование и т.п. сообразно принадлежности охраняемой (контролируемой) собственности.

Нельзя не видеть, что в этом случае крайне усложнится процедура получения прав долгосрочного пользования на одной и той же территории по видам объектов, отнесенных к разным уровням собственности: федеральной и региональной. Возникнет дублирование сходных действий (два документа об открытии охоты, два учетчика по одной лыжне – один фиксирует следы, оставленные федеральной собственностью, а другой – собственностью субъекта Российской Федерации, т.е. дикими животными, отнесенными к той или другой собственности) и много других новых вопросов¹.

Следует поддержать позицию ряда авторов о том, что делить между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации следует не собственность на природные ресурсы, а сферу управления ими, компетенцию, полномочия. В этой связи, чтобы не повторять прежних ошибок, необходимо детально изучить проблему, включая и исторический опыт римского права, российского дореволюционного законодательства. Необходимо и важно также провести сравнительно-правовое исследование современного зарубежного фаунистического законодательства о праве собственности на диких животных.

Правовой режим природных ресурсов сложен и неоднороден, поэтому было бы недопустимым упрощением говорить об установлении юридически полноценного права собственности на объекты животного мира. Животный мир и его объекты, находящиеся в состоянии естественной свободы, в принципе не могут быть объектом (чьего бы то ни было) права собственности, так как оно устанавливается на объекты, определенные индивидуальными или родовыми признаками и, соответственно, выделяемые из числа многих подобных. В силу такого свойства объектов животного мира, как миграция, реальное существование объекта права только возможно, поэтому дикое мигрирующее животное не может быть объектом гражданского права и такого его института, как право собственности.

¹ См.: *Краев Н.В.* Указ. соч. – С. 216.

В отношении диких животных (находящихся в состоянии естественной свободы) представляется логичным вообще отказаться от законодательно закрепленного прямого проецирования гражданско-правового института права собственности на объекты животного мира. Возможно, следует обратиться к таким категориям, как «национальное богатство», «всеобщее достояние», «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», «распространение юрисдикции государства». Для этого потребуется новое, современное обоснование названных правовых конструкций, которые должны, безусловно, исключать бесхозяйственное и хищническое отношение к природе, и в частности к объектам животного мира.

Оценивая приведенные выше аргументы, представляется правильным говорить не о праве собственности на объекты животного мира, а о распространении на них юрисдикции российского государства. Государство, реализуя свое право на животный мир, предоставляет право пользования таковым иным субъектам.

Уточним, что, употребляя термин «юрисдикция» (от лат. *jurisdictio* – судопроизводство, *jus* – право и *dico* – говорю; англ. *jurisdiction*), мы понимаем под ним установленные законом или иным нормативным правовым актом полномочия государственных органов и должностных лиц решать какие-либо правовые вопросы, например устанавливать нормы права, применять их, в том числе давать правовую оценку фактам, разрешать юридические споры, применять меры юридической ответственности и т.п.

Термин «юрисдикция» употребляется также для обозначения в различных правоотношениях компетенции, подведомственности, подсудности, контроля, охраны, круга дел, сферы, на которую распространяются соответствующие полномочия¹.

Разрешительная система в области использования животного мира²

Отношения, возникающие при предоставлении разрешений в рамках функционирования разрешительной системы, вписываются в конструкцию модели разрешительного типа правового регулирования, подробно исследованного С.С. Алексеевым, в соответствии с ко-

¹ См.: *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. 5-е изд. – М., 2001. – С. 952.

² *Субанова Наталья Викторовна* – заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук.

торым допускается только то, что прямо разрешено нормативными предписаниями.

Применение разрешительного порядка, степень (варианты) его сочетания с общедозволительным обусловлены особенностями регулируемых отношений, своеобразием социально-политической обстановки, этапом развития государства и демократии. Социально-юридическое значение разрешительного порядка предполагает специальную легитимацию того или иного поведения в рамках рассматриваемого типа регулирования (т.е. нормативное обоснование путем прямого указания на юридическую допустимость конкретного поведения). Предоставление прав на основании индивидуальных разрешительных предписаний является необходимым для последовательного осуществления начал социальной справедливости, учета индивидуальных особенностей жизненных ситуаций, осуществления контроля со стороны общества, обеспечения высокой организованности общественных отношений¹.

Использование разрешительного механизма, имеющего легитимирующий характер, тем самым обеспечивает не только реализацию юридически допустимого поведения, но и упорядочение предоставления субъективных прав, ограничение определенными рамками усмотрения сферы публичного управления. С этой точки зрения разрешительную систему можно рассматривать как правообеспечительный институт, направленный на реализацию прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время законодательство о разрешительной системе в области использования животного мира в Российской Федерации представляет собой совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих однородные общественные отношения, важнейшее влияние на развитие которого оказывают общепризнанные принципы и нормы международного права (в том числе с учетом трансграничного характера правонарушений, связанных с предоставлением разрешений).

Осознание опасности исчезновения видов животных и растений привело к тому, что каждый вид в отдельности и все разнообразие видов в совокупности, иными словами, само биологическое разнообразие видов превратилось в объект международно-правовой защиты².

¹ Алексеев С.С. Собр. соч.: в 10 т. Т. 2. Специальные вопросы правоповедения. – М., 2010. – С. 92, 366, 370.

² Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордюнов и др.; отв. ред. С.А. Егоров. – М.: Статут, 2015. – 848 с.

В 1973 г. Россия в числе 145 государств мира подписала Конвенцию о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), предусматривающую в том числе перемещение через таможенную границу этих видов только при наличии специального разрешения. Обязанности по пресечению контрабанды животных и растений возложены на таможенные органы. В настоящее время идеи данной Конвенции воплощены в ст. 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ)¹.

Регулирование торговли исчезающими видами через систему разрешений и лицензий имеет длительную историю и уходит своими корнями к Лондонской конвенции 1933 г. об охране флоры и фауны в их естественном состоянии на африканском континенте. Согласно этой Конвенции стороны договорились, что будут разрешать импорт и экспорт охотничьих трофеев, только если они будут сопровождаться разрешениями, выданными компетентными властями. В дополнение к этому все импортируемые товары должны были проходить через таможенные посты. Для облегчения идентификации охотничьих трофеев, особенно таких, как слоновая кость и носороги, они должны были маркироваться и записываться в сертификаты. Сорок лет спустя этот подход стал сердцевиной режима Конвенции о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения, речь в которой идет о системе разрешений и лицензий в отношении видов животных и растений, занесенных в приложения 1, 2 и 3. Несмотря на эффективность этих мер, «головной болью» для сторон Конвенции продолжает оставаться выдача незаконных сертификатов и разрешений, способствующих браконьерству².

Самостоятельное значение в области международно-правовой охраны природы имеет регулирование использования морских живых ресурсов, основные принципы которого заложены Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г³. Так, согласно ст. 62 данной Конвенции («Использование живых ресурсов») прибрежное государство содействует цели оптимального использования живых ресурсов исключительной экономической зоны. Граждане других государств, ведущие рыбный промысел в исключительной экономической зоне, соблюдают меры по сохра-

¹ Максимов А.М. Международно-правовые стандарты охраны животного мира, их влияние на развитие российского уголовного и экологического права // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2014. – № 5. – С. 12–14.

² Копылов М.Н., Меркулова К.А. Новое о СИТЕС: к юбилею Конвенции // Экологическое право. – 2013. – № 4. – С. 31–36.

³ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994).

нению живых ресурсов и другие положения и условия, установленные в законах и правилах прибрежного государства. Эти законы и правила могут касаться, в частности, лицензирования рыбаков, рыболовных судов и оборудования, включая взимание сборов и другие формы оплаты, которые в отношении развивающихся прибрежных государств могут представлять собой адекватную компенсацию в виде денежных средств, оборудования и технологии, относящихся к рыбной промышленности.

Тем самым в сфере рыболовства международное сотрудничество государств наиболее часто осуществляется с использованием такой формы разрешительной деятельности, как лицензирование¹. Надо отметить, что для конкретных областей использования животного мира (включая рыболовство) характерным для международно-правового регулирования разрешительной системы является двусторонний уровень взаимодействия и соответствующее регулирование разрешительного порядка².

На уровне государств–участников СНГ рекомендательные нормы, касающиеся разрешительной системы в области использования животного мира, предусмотрены модельным законом о животном мире³, согласно ст. 10 которого в компетенцию специально уполномоченного государственного органа по природным ресурсам и охране окружающей среды в области охраны и использования животного мира входит выдача и аннулирование специальных разрешений (лицензий) субъектам хозяйствования на пользование животным миром, а также на ввоз и вывоз животных, их частей и производных (derivатов). Объекты животного мира предоставляются в пользование за плату на основании специальных разрешений (лицензий), выдаваемых указанными органами (ст. 37).

Законодательство Российской Федерации регулирует использование объектов животного мира путем широкого применения разрешительного способа воздействия.

¹ См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации, с одной стороны, и Правительством Королевства Дании и местным Правительством Гренландии – с другой стороны, о взаимоотношениях в области рыболовства между Российской Федерацией и Гренландией (заключено в г. Копенгагене 07.03.1992); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики в области рыболовства (заключено в г. Хельсинки 11.03.1994) (с изм. от 28.04.2009); Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Исландии к Соглашению между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Исландии и Правительством Королевства Норвегия, касающегося некоторых аспектов сотрудничества в области рыболовства (подписан в г. Санкт-Петербурге 15.05.1999).

² Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. – С. 119.

³ Принят в г. Санкт-Петербурге 08.06.1997 постановлением № 9-14 на 9-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ.

Одной из целей Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» является устойчивое использование всех компонентов биологического разнообразия (ст. 2). Эта цель также обеспечивается, в частности, разрешительной системой природопользования и установлением нормативов и лимитов добычи объектов животного мира¹.

В настоящее время разрешительные полномочия органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере осуществляются как на федеральном, так и на региональном уровне.

Так, в соответствии со ст. 5 данного Федерального закона к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации отнесены: установление порядка предоставления разрешений на пользование животным миром; предоставление разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, а также предоставление разрешений на содержание и разведение иных объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания на особо охраняемых природных территориях федерального значения; установление порядка ввоза в страну и вывоза за ее пределы диких животных, их частей и полученной из них продукции, а также предоставление разрешений на ввоз и вывоз таких животных, их частей и полученной из них продукции.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» на региональный уровень переданы полномочия:

- по выдаче разрешений на использование объектов животного мира (за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации);
- по выдаче разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (за исключением объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации), за исключением разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

Средства на осуществление этих переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

¹ Слепенкова О.А., Бирюкова Т.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2013.

Пользователи животным миром, в свою очередь, обязаны осуществлять только разрешенные виды пользования животным миром. Добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов (ст. 40, 43).

В Федеральном законе от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» «лицензионный» порядок пользования животным миром (сам по себе являющийся частью разрешительной системы) заменен на «разрешительный» (лицензии на пользование животным миром были заменены системой охотхозяйственных соглашений и разрешений на добычу охотничьих ресурсов). В настоящее время разрешение на добычу охотничьих ресурсов – это документ, удостоверяющий право на добычу охотничьих ресурсов (такое право возникает с момента выдачи разрешения). Виды разрешенной охоты и параметры осуществления охоты в соответствующих охотничьих угодьях определяются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основе утвержденных на федеральном уровне правил охоты. Разрешения на добычу охотничьих ресурсов выдаются физическим и юридическим лицам, у которых возникло право на добычу охотничьих ресурсов в соответствии с настоящим Федеральным законом. Любой вид охоты может осуществляться только после получения разрешения, допускающего отлов или отстрел одной или нескольких особей диких животных (если иное законодательно не предусмотрено). Разрешение на добычу охотничьих ресурсов действует в указанном в нем месте охоты, в указанные даты и сроки, которые не могут превышать срок сезона охоты.

Согласно ст. 25, 34 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов выдается при осуществлении: промышленного, прибрежного рыболовства, организации любительского и спортивного рыболовства, рыболовства в научно-исследовательских и контрольных, учебных и культурно-просветительских целях, целях аквакультуры (рыбоводства), а также в иных предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях. Оно выдается в отношении каждого судна, осуществляющего рыболовство. Подлинники разрешений и документ, позволяющий достоверно установить внесение изменений в такие разрешения, должны находиться

на каждом судне, а также у лиц, осуществляющих добычу (вылов) таких водных биоресурсов без использования судов. Копии разрешений, информация о внесении изменений в такие разрешения направляются в органы ФСБ. Не требует получения разрешения рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока без предоставления рыбопромыслового участка (за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов).

Основанием для выдачи такого разрешения являются в том числе выделение российскому пользователю квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов; договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов; договор пользования водными биологическими ресурсами (в отношении тех видов водных биологических ресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается); договор о предоставлении рыбопромыслового участка; решение о предоставлении водных биологических ресурсов в пользовании¹. Такое сочетание разрешительного и договорного порядка в рамках регулирования рыболовства, по мнению некоторых авторов, дает основания полагать, что разрешение здесь носит практически подчиненный и зависимый характер, утратив свое правопорождающее значение, а подобное дублирование подлежит критике из-за излишнего администрирования, только затягивающего доступ пользователей к водным биологическим ресурсам².

Вместе с тем другие исследователи приводят доводы в пользу того, что комбинированный подход российского законодателя, предполагающий разрешительные способы регулирования, наряду с договорными, отнюдь не является ошибочным. Например, в законодательстве о рыболовстве Канады также предусмотрены и договорные, и лицензионные (разрешительные) механизмы регулирования этих отношений. Согласно Закону Канады «О рыболовстве» никто не имеет право совершать рыболовные действия, не предписанные лицензией; запрещается использование рыболовных механизмов, средств и аппаратов, не указанных в ли-

¹ См.: Правила оформления, выдачи, регистрации, приостановления действия и аннулирования разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также внесения в них изменений, утв. Постановлением Правительства РФ от 22.10.2008 № 775 «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений».

² См.: Митякина Н.М. Основания возникновения права на предпринимательскую деятельность в области использования водных биологических ресурсов // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 59–63.

цензии¹. Реализация разрешительных механизмов позволяет органам государственной власти строить отношения с субъектами права пользования водными биоресурсами на условиях власти и подчинения, что дает более эффективный контроль над ними и тем самым обеспечивает соблюдение требований законодательства. Важнейшим отличием разрешительных механизмов в области пользования водными биоресурсами от договорных является возможность досрочного и одностороннего прекращения органами государственной власти права на вылов (добычу) в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Хотя в странах Европейского сообщества, США и Канаде, законодательство о водных биоресурсах, несомненно, возникло и стало интенсивно развиваться гораздо раньше российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Оно в целом более проработано по процедурам и больше поощряет общественные организации².

Тем не менее в настоящее время данные из различных источников свидетельствуют как о масштабном характере браконьерства, так и о неэффективности ответственности за нарушения в этой сфере (в частности – штрафных санкций), несовершенстве распределения полномочий между различными государственными органами власти³. В ходе разрешительной деятельности нарушаются права субъектов предпринимательства. Например, Генеральная прокуратура Российской Федерации в рамках проверки Федерального агентства по рыболовству выявила многочисленные нарушения законодательства, обеспечивающего защиту прав хозяйствующих субъектов при предоставлении государственных услуг и реализации контрольных функций в сфере добычи, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов. Установлено, что подведомственные Агентству учреждения зачастую неправомерно осуществляли функции данного государственного органа, а также навязывали субъектам предпринимательской деятельности платные услуги. Так, Центр системы мониторинга рыболовства и связи взимал плату за услуги по предоставлению данных мониторинга водных биологических ресурсов, телеграфной передаче пользователям таких ресурсов сообщений об изменении и отмене разрешений на их добычу и вылов. Предоставление Росрыболовством

¹ Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практическое пособие /Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗИСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. – С 381–382.

² *Сиваков Д.О.* Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // Экологическое право. – 2013. – № 5. – С. 30–36.

³ Там же.

государственных услуг характеризовалось многочисленными нарушениями нормативных сроков их оказания, незаконными отказами в их предоставлении, административными барьерами, препятствующими их получению, ненадлежащим оформлением их результатов. Такие нарушения затрудняли ведение предпринимательской деятельности и влекли дополнительные затраты бизнеса¹.

Правоохранительными органами недавно был поднят вопрос о дополнительных мерах, исключающих выдачу разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов на один и тот же период времени с использованием одного и того же судна, но разным лицам и на несколько видов рыболовства. Такая «двойная» выдача разрешения обусловлена тем, что судно сдается в аренду нескольким лицам в один и тот же период. В итоге, вопреки требованиям законодательства, судно одновременно фрахтуется сразу несколькими лицами. «Двойная» выдача разрешений (хотя и не запрещена прямо законом) создает предпосылки для нарушений законодательства о рыболовстве и использовании водных биологических ресурсов. Это свидетельствует о необходимости установления соответствующего законодательного запрета².

Таким образом, разрешительный порядок использования объектов животного мира является неотъемлемой частью правового регулирования в этой сфере. Российское законодательство в этом смысле следует общемировым тенденциям, имея прочную международно-правовую основу. Вместе с тем недостатки законодательства, способствующие правонарушениям (и прежде всего – преступным проявлениям, принимая во внимание высокую доходность оборота объектов животного мира, обуславливающую его привлекательность для организованной преступности), требуют устранения в контексте установленной п. 86 новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации³ необходимости принятия мер, направленных на развитие системы государственного экологического контроля и надзора, государственного мониторинга животного мира; развитие системы особо охраняемых природных территорий, в том числе морских, сохранение редких и исчезающих видов животных, уникальных живых систем.

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1000617/> (дата обращения: 26.02.2016).

² Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. – С. 380.

³ Утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Особенности охраны территорий, прилегающих к заповедникам¹

Заповедник «Уссурийский» ДВО РАН организован в 1934 г. и весь исторический период входит в состав академических учреждений науки. Расположенный на южных отрогах хребта Сихотэ-Алинь, он является ключевым участком не только для сохранения сложившейся местной группировки тигров, но и играет роль экологического коридора соединяющего южную и северную части популяции вида. В связи с этим положением охрана территории заповедника всегда играла ключевую роль. Задача сохранения биоразнообразия со временем только усиливалась под воздействием растущего хозяйственного освоения прилегающих территорий. Рост антропогенных нагрузок увеличивает количество проблем в поддержании установленного режима заповедника и сегодня, что требует постоянного обновления природоохранного законодательства.

Федеральный закон об особо охраняемых природных территориях (далее – ООПТ) определяет правоотношения в области сохранения природных комплексов всех категорий земель, выделенных органами государственной власти как объекты общенационального достояния. Принятый в 1995 г. закон неоднократно корректировался, отвечая как на активизацию хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов, так и на изменения смежного законодательства. На сегодняшний день все категории ООПТ встроены в систему государственных органов разного уровня, имеют четкую структуру управления и наделены полномочиями в деле сохранения ландшафтов и биологического разнообразия на закрепленных территориях.

Государственные природные заповедники (в том числе и биосферные) отнесены к высшей форме «консервативной» охраны природы. Практически полное ограничение хозяйственной деятельности, проведение научных исследований и экологический мониторинг позволяют надеяться на эффективное сохранение экосистем в их естественном состоянии. Законом также предусмотрено установление особого режима охраны. Этот режим прописывается в индивидуальном положении о конкретном заповеднике с учетом его особенностей.

Для уменьшения антропогенного влияния на уникальное биологическое разнообразие законом предусмотрена организация охранной зоны с установленным режимом, учитывающим существующие угро-

¹ Котляр Андрей Кириллович – директор Государственного природного заповедника «Уссурийский» им. В.Л. Комарова ДВО РАН.



Заповедник «Уссурийский» и сопредельные территории

зы территории каждого заповедника. Порядок организации охранных зон на протяжении действия закона не был единым, в связи с чем в различных регионах сложилась разная практика. Исторически сложившиеся охранные зоны в разных заповедниках значительно различались не только по площадям, но и по наличию установленного режима. Для исключения разных подходов к организации охранных зон в декабре 2013 г. в закон в числе прочих вносятся изменения. Теперь определение порядка создания охранных зон возлагается на Правительство Российской Федерации. Такой порядок был разработан, и с марта 2015 г. вступили в силу «Правила создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон».

Государственный надзор в области охраны и использования ООПТ и охранных зон осуществляют государственные инспектора в области охраны окружающей среды. При исполнении своих обязанностей они сталкиваются с проблемами применения закона на практике. Так, в частности, инспектора наделены правом производить на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон досмотр транспортных средств, личных вещей граждан. В случае прохождения через территорию заповедника или в пределах охранной зоны автодороги регионального значения эта норма закона не работает (рис. 1, 2). Как правило, полотно дороги с обочинами выделено из территории заповедника шириной 22–25 м-



Рис. 1. Дороги «внутрихозяйственные» гарантированно находятся под охраной инспекторов по охране окружающей среды

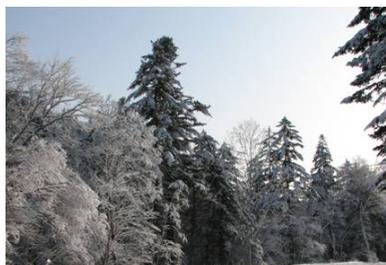


Рис. 2. Участок федеральной дороги через Уссурийский заповедник



Рис. 3. Уязвимые объекты животного мира, встречающиеся на дороге федерального значения

тров. Убитый в этой полосе зверь может считаться браконьерски добытым в заповеднике? Особенно это актуально, если в заповеднике нет охранной зоны (рис. 3). При подозрении в отстреле животных с автомашины имеют ли право инспектора останавливать автотранспорт для досмотра? Особенностью таких отстрелов является участие двух автомашин: с первой стреляют и сразу уезжают, пассажиры второй машины забирают тушу убитого зверя целиком и тоже уезжают.

На деле охрана таких участков осуществляется методом вытеснения. В периоды выхода зверей к дороге (как правило, декабрь–март) усиленные группы инспекторов в ночное время ведут автопатрулирование, своим присутствием на проблемных участках автодороги не давая браконьерам возможности убить зверя.

При наличии охранной зоны без прописанного режима возникает сложность проверки арендаторов прилегающих к заповеднику угодий (лесных, сельскохозяйственных и охотничьих). Как правило, все лесные дороги такими арендаторами перекрываются шлагбаумами. Реализовать свое право на проверку государственные инспектора заповедника могут только путем согласования с арендаторами, как правило, находящимися

вдали от арендуемых угодий. На это уходит достаточно много времени. При таких проверках реально выявить только нарушения, связанные с незаконной заготовкой древесины. Все нарушения в области использования объектов животного мира расследовать в таких условиях практически невозможно. Определенные сложности возникают и при расследовании явных нарушений. Например, самовольная рубка леса всегда производится за пределами отведенной арендатору лесосеки. После обнаружения необходимо организовать повторный выезд с сотрудником полиции. Затем дело попадает к следователю, далекому от знания природоохранного законодательства. Как результат – найти «неустановленных лиц» следственным органам не удастся.

Что можно предложить для исправления ситуации? Вспомнить опыт 80-х гг. прошлого столетия. Тогда в каждом районном отделе милиции лесных регионов страны работал специально уполномоченный инспектор. Он расследовал дела в диапазоне: от определения причин лесных пожаров до убитого на пасеке медведя. Хорошо бы учесть этот опыт на более профессиональном уровне.

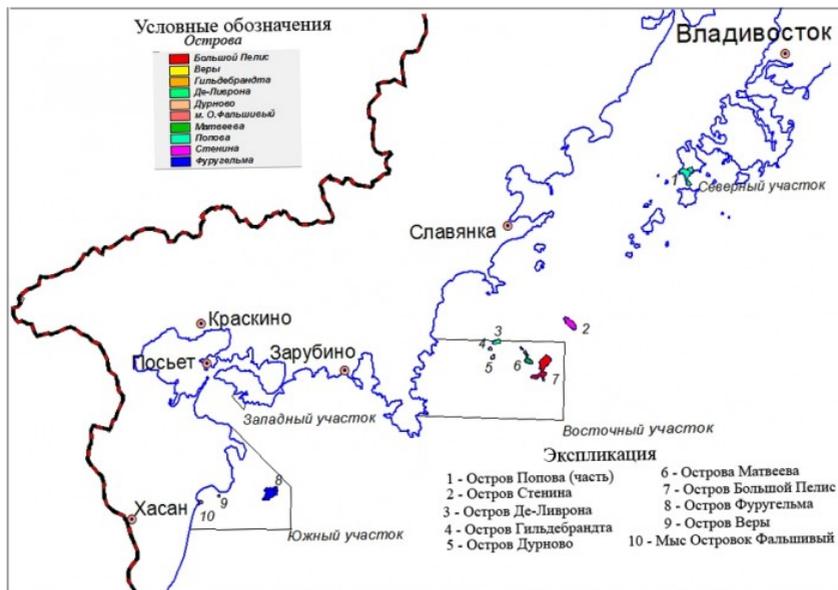
Правовые и организационные проблемы обеспечения режима особой охраны животного мира на территории Дальневосточного морского заповедника и пути их решения¹

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Дальневосточный морской биосферный государственный природный заповедник Дальневосточного отделения Российской академии наук² (далее – Дальневосточный морской заповедник) состоит из четырех участков: три участка – Восточный, Южный и Западный расположены в Хасанском районе Приморского края, четвертый, Северный участок – в южной части о. Попова (административно – Первомайский район г. Владивостока). Общая площадь морского заповедника составляет 64 316,3 гектара. Площадь акватории заповедника составляет 63 000 га. За заповедником закреплены острова Большой Пелис, Матвеева, Де-Ливрона, Гильдебрандта, Стенина, Дурново, Фуругельма, Веры, м. Островок Фальшивый, суммарная площадь которых составляет примерно 1 100 гектаров, и южная часть о. Попова

¹ Долганов Сергей Михайлович – директор Дальневосточного морского заповедника, кандидат биологических наук.

² С 31 марта 2016 г. заповедник присоединен к ФГБУН «Институт биологии моря им. А.В. Жирмунского ДВО РАН».

(мыс Ликандера и прилегающая к нему с севера территория) площадью 216,3 гектара. Вокруг морских границ заповедника установлена морская охранная зона шириной 3 мили. Охранная зона на суше установлена в виде полосы шириной 500 метров вдоль сухопутных границ заповедника¹.



**Схема расположения участков и островов
Дальневосточного морского заповедника**



**Слева направо: о. Большой Пелис, кордон охраны;
восточный участок о. Афанасьева**

¹ URL: <http://dvmarine.ru/> (дата обращения: 18.03.2016).



**Слева направо: в верхнем ряду – плоские морские ежи, осьминог;
в нижнем ряду – трепанг, мидии Грея, камчатский краб
(фото с сайта Дальневосточного морского заповедника)**

Видовое разнообразие морских сообществ, населяющих заповедник, самое богатое среди всех морей России. Смешанные воды холодного и теплого течений, различные грунты: скалы с таинственными гротами, огромные валуны и галька, ил и песок дали приют более 1 200 видам животных и растений, среди которых как бореальные, так и субтропические виды. Основное богатство заповедника – морские беспозвоночные животные, в том числе 450 видов ракообразных, 200 видов моллюсков, 30 видов иглокожих, среди которых наиболее известен дальневосточный трепанг¹, являющийся одним из основных объектов браконьерского промысла в акватории Дальневосточного морского заповедника.

Фауна позвоночных животных заповедника представлена 200 видами рыб, 2 – земноводных, 5 – пресмыкающихся, 390 – птиц, 35 видами млекопитающих. Основу ихтиофауны составляют семейства керчаковых, стихеевых, бычковых, бельдюговых, камбаловых и морских лисичек. 70% видов приходится на долю придонных и донных рыб умеренно и южно-бореального происхождения. Доля тропических и субтропических видов значительно меньше, но среди них отмечены даже такие экзотические виды, как еж-рыба, летучие рыбы (долгопер обыкновенный и длиннокрыл разнохвостый), ставрида – алектис,

¹ URL: <http://dvmarine.ru/fauna/> (дата обращения: 18.03.2016).



Гнездо малой колпицы

большая корифена, восточный синеперый тунец, макрелевый тунец, японская и восточная пелагиды, рыба-луна.

Желтоклювая цапля и малая колпица – редчайшие птицы мировой фауны, включенные в Красную книгу Международного союза охраны природы, были отмечены ранее только на островах Кореи и Китая, а сейчас постоянно гнездятся на о. Фуругельма (единственное место гнездования вида в России). Гнездование этих видов стало возможным только благодаря статусу острова как особо охраняемой природной территории¹.

Проблемы кадрового состава отделов охраны и материально-го стимулирования государственных инспекторов в области охраны окружающей среды

Согласно ст. 7 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» на государственные природные заповедники возлагаются такие задачи, как осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых комплексов и объектов; организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы; осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружа-

¹ URL: <http://dvmarine.ru/fauna/> (дата обращения: 18.03.2016).

ющей среды); экологическое просвещение и развитие познавательного туризма; содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды.

Главнейшей из задач, безусловно, является осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых комплексов и объектов. Если в заповеднике не осуществляется должным образом охрана природных территорий, то любые достижения в осуществлении следующих четырех задач могут не приниматься во внимание. Именно охрана природных территорий является наиглавнейшей задачей любого заповедника, а наладить эту охрану должным образом является наиглавнейшей задачей руководителя (директора) заповедника.

Основными показателями результативности охранных мероприятий служат количество составленных протоколов по делам об административных правонарушениях и сумма взысканных штрафов. Количественные показатели, характеризующие результаты охраны территорий государственных природных заповедников в Российской Федерации, представлены в материалах государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации». В табл. 1 обобщены сведения о результатах охраны территорий государственных природных заповедников Российской Федерации за 2008–2014 гг. (строки 1, 2, 4, 7), на основании которых рассчитаны средние показатели (строки 3, 5, 6, 8, 9). Для сравнения в таблице приведена информация по результатам охраны территории Дальневосточного морского заповедника за 2012–2015 гг.

Следует обратить внимание, что суммы штрафов, взысканных в административном порядке по постановлениям должностных лиц заповедников (табл. 1, строка 7), в масштабах страны весьма незначительны. Максимального значения этот показатель достиг в 2014 г. – 6 646,850 тыс. рублей (табл. 1, строка 7, столбец 9), в то время как за предыдущие 6 лет этот показатель был примерно в два раза ниже (см. табл. 1, строка 7, столбцы 1, 2, 3, 4, 5, 7).

Не внушают оптимизма и такие показатели, как среднее количество протоколов, составленных работниками отделов охраны в одном заповеднике – 39,16 (табл. 1, строка 5), среднее количество протоколов, составленных одним госинспектором – 1,82 (табл. 1, строка 6), средняя сумма штрафов взысканных за год в одном заповеднике – 36,216 тыс. рублей (табл. 1, строка 8) и средняя сумма взысканных штрафов в расчете на одного госинспектора – 1,648 тыс. рублей (табл. 1, строка 9). Все эти показатели с 2008 г. находятся

Таблица 1
Сведения о результатах охраны территорий государственных природных заповедников РФ в 2008–2014 гг.¹

Наименование показателя	2008	2009	2010	2011	2012		2013		2014		2015	
	Данные по всем заповедникам РФ	Дальневосточный морской заповедник	Данные по всем заповедникам РФ	Дальневосточный морской заповедник	Данные по всем заповедникам РФ	Дальневосточный морской заповедник	Данные по всем заповедникам РФ	Дальневосточный морской заповедник				
1 Количество заповедников (всего, шт.)	101	101	101	98	5	1	103	1	103	1	11	12
2 Численность службы охраны во всех заповедниках (всего, чел.)	2057	2011	2062	2141	2273	25	2398	25	2428	26	Данные еще не опубликованы	25
3 Численность службы охраны в одном заповеднике (в среднем, чел.)	20,37	19,91	20,42	21,85	23,19	25,00	23,51	25,00	23,57	26,00	Данные еще не опубликованы	25,00
4 Количество составленных протоколов во всех заповедниках РФ (всего, шт.)	3688	3833	4042	4367	3810	38	4598	48	3556	45	Данные еще не опубликованы	90

¹ По материалам государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» за 2008–2014 гг. и ежегодных отчетов директора Дальневосточного морского заповедника за 2012–2015 гг.

Окончание таблицы 1

	2008	2009	2010	2011	2012		2013		2014		2015	
					Данные по всем заповедникам РФ	Данные по всем заповедникам РФ	Данные по всем заповедникам РФ	Данные по всем заповедникам РФ	Данные по всем заповедникам РФ	Данные по всем заповедникам РФ	Данные по всем заповедникам РФ	Данные по всем заповедникам РФ
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Наименование показателя	Данные по всем заповедникам РФ	Дальневосточный морской заповедник	Данные по всем заповедникам РФ	Дальневосточный морской заповедник	Данные по всем заповедникам РФ	Дальневосточный морской заповедник	Данные по всем заповедникам РФ	Дальневосточный морской заповедник				
Количество составленных протоколов в одном заповеднике (в среднем, шт.)	36,51	37,95	40,02	41,24	38,88	38,00	45,08	48,00	34,52	45,00	Данные еще не опубликованы	90,00
Кол-во протоколов, составленных одним госинспектором (в среднем, шт.)	1,79	1,91	1,96	2,04	1,68	1,52	1,92	1,92	1,46	1,73	Данные еще не опубликованы	3,60
Взыскано штрафов всего (тыс. руб.)	3 640,000	2 714,000	3 063,270	3 122,300	2 937,100	12,900	3 458,500	52,000	6 646,850	115,000	Данные еще не опубликованы	186,000
Взыскано штрафов в одном заповеднике (в среднем, тыс. руб.)	36,040	26,871	30,329	31,860	29,970	12,900	33,907	52,000	64,533	115,000	Данные еще не опубликованы	186,000
Взыскано штрафов одним госинспектором (в среднем, тыс. руб.)	1,770	1,350	1,486	1,458	1,292	0,516	1,442	2,080	2,738	4,423	Данные еще не опубликованы	7,440

на очень низком уровне, и положительной динамики к их увеличению не было отмечено до 2014 г. Только в 2014 г. наблюдается резкое увеличение всех перечисленных показателей эффективности охраны территорий государственных природных заповедников. По всей видимости, связано это с совершенствованием законодательства об исполнительном производстве и активизацией деятельности судебных приставов-исполнителей, так как количество составленных протоколов в целом осталось на прежнем низком уровне (см. *табл. 1*, строки 4, 5, 6 столбец 9).

При рассмотрении количественных показателей результативности охраны территорий государственных природных заповедников за 2008–2014 гг., к сожалению, следует констатировать тот факт, что охрана не осуществляется должным образом, если не сказать большего. Каковы же причины столь низких показателей качества охраны природных территорий государственных природных заповедников? По-видимому, причины разные, но есть причины и одинаковые для всех природных заповедников, а именно: отсутствие квалифицированных кадров и низкая заработная плата госинспекторов; отсутствие должного финансирования для создания материально-технической базы отделов охраны; отсутствие эффективных рычагов материального стимулирования госинспекторов.

Серьезную проблему представляет профессиональная неподготовленность лиц, осуществляющих охрану природы в заповедниках, из-за отсутствия в стране образовательных организаций, обучающих по специальности «государственный инспектор в области охраны окружающей среды». На должность государственных инспекторов приходится принимать людей самых различных специальностей, что, безусловно, сказывается на качестве их работы. В то же время государственный инспектор в области охраны окружающей среды наделен достаточно значимыми полномочиями, вплоть до использования служебного оружия. В Дальневосточном регионе некуда направить уже работающих госинспекторов на обучение или повышение квалификации, за исключением редких случаев, когда обучающие семинары организуют и финансируют негосударственные природоохранные организации, например в рамках Проекта ПРООН/ГЭФ/Минприроды России «Укрепление морских и прибрежных ООПТ России». Да и руководящий состав или некуда послать на обучение, или слишком дорого. Отсюда низкое качество работы госинспекторов и текучка кадров. А ведь на сегодняшний день, по данным из Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды РФ в 2014 г.», в службах

охраны 103 российских заповедников и 46 национальных парков работает 3 850 человек.

Даже если руководству заповедника повезло, и ему удалось создать хорошую команду госинспекторов, появляется следующий вопрос: как при низкой заработной плате (в Приморском крае заработная плата госинспектора по охране территории заповедника редко превышает 20 тыс. рублей) и отсутствии в бюджете денег на стимулирующие выплаты удержать эту команду и заставить хорошо работать?

Действующим «Положением о государственных природных заповедниках в Российской Федерации», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.1991 № 48 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.08.92 № 613, от 27.12.94 № 1428, от 23.04.96 № 527) определено, что «штрафы, налагаемые в административном порядке за экологические правонарушения и взысканные по постановлениям должностных лиц государственных природных заповедников, **поступают в самостоятельное распоряжение государственных природных заповедников** и учитываются на отдельном балансе» (ч. 2 ст. 35). Эта же формулировка до декабря 2013 г. присутствовала и в Федеральном законе от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ч. 3 ст. 11). В редакции данного закона от 28.12.2013 г. она исчезла. В соответствии с ч. 5 ст. 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), ст. 41 и 46 Бюджетного кодекса РФ сумма административного штрафа в полном объеме подлежит зачислению в бюджеты муниципальных районов по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа.

По моему мнению, к тому же уверен, что мои мысли разделяют руководители большинства государственных природных заповедников и национальных парков, денежные средства, поступившие от штрафов, наложенных в административном порядке за экологические правонарушения и за нарушения особого режима охраны территории заповедника, взысканные по постановлениям должностных лиц заповедника, должны учитываться на отдельном балансе и поступать в самостоятельное распоряжение администраций заповедников, как это и прописано в «Положении о государственных природных заповедниках в Российской Федерации». Часть этих средств должна направляться на поощрение работников отдела охраны. Таким образом, появится личная заинтересованность государственных инспекторов в результатах своего труда, что приведет к повышению качества их работы. В Дальневосточном морском заповеднике в качестве стимулирующей

надбавки к зарплате государственного инспектора, составившего протокол, по которому было вынесено постановление об административном штрафе, выплачивается сумма равная половине оплаченного штрафа. Результаты такого порядка премиальных выплат наглядно показаны в табл. 1 (см. *табл. 1*, строки 7, 8, 9 столбцы 6, 8, 10, 12). Как видно, при сравнении показателей результативности охраны территории заповедника за 2015 г. с аналогичными показателями за 2012 г., введение такого порядка начисления премиальных выплат государственным инспекторам в области охраны окружающей среды Дальневосточного морского заповедника привело к увеличению количества составленных протоколов в 2,5 раза (см. *табл. 1*, строка 5 столбцы 6, 12), а сумма взысканных штрафов увеличилась в 14,5 раза. Дальнейшие комментарии по данному вопросу, думаю, излишни.

Создавать новые особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ) на территории Российской Федерации – важное, нужное и благородное дело. По крайней мере таким образом можно предотвратить растаскивание земель частными пользователями, сохранить в федеральной собственности лучшие земли, лучшие природные комплексы, оградив их от разграбления и разрушения. Но, в погоне за увеличением процента заповедных территорий от территории страны (уж больно большая территория у России), не следует забывать уже созданные ООПТ. Необходимо улучшить их финансирование, повысить качество охраны их природных территорий. В стране, живущей по большей части за счет природных ресурсов, не должно быть нищих ООПТ, охраняющих и сохраняющих природные территории.

Береговая полоса вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (моря) на территории ООПТ и береговая полоса вдоль береговой линии особо охраняемого водного объекта на территории земельных участков, находящихся в частной собственности

В соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 5 Водного кодекса Российской Федерации (далее – ВК РФ) *береговая линия* (граница водного объекта) определяется для моря – по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды – по линии *максимального отлива*. В соответствии с ч. 3 ст. 65 ВК РФ за пределами территорий городов и других населенных пунктов ширина водоохранной зоны рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы устанавливаются от соответствующей береговой линии, *а ширина водоохранной зоны морей и ширина их прибрежной защитной полосы* – от линии *максимального прилива*.

В соответствии со ст. 6 ВК РФ поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом (ч. 1); каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими федеральными законами (ч. 2); полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначена для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев (ч. 6); каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств (ч. 8).

В силу п. 8 ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 66 ВК РФ водные объекты или их части, *имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами*. Статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены водные объекты, указанные в ч. 1 указанной статьи, устанавливаются в соответствии с законодательством *об особо охраняемых природных территориях* и законодательством РФ об объектах культурного наследия.

В соответствии со ст. 8.12.1. КоАП РФ несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе влечет наложение административного штрафа... на юридических лиц – от 200 тыс. до 300 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Указанные законоположения регламентируют в том числе и деятельность Дальневосточного морского заповедника, который имеет в составе своей ООПТ три участка морской акватории с островами и участок островной территории на о. Попова. На территорию заповедника оформлено право постоянного (бессрочного) пользования и право собственности РФ, границы не уточнены. Тем не менее, согласно Государственному акту на право пользования землей и Поло-

жению о заповеднике, участок на о. Попова располагается на мысе Ликандера к югу от параллели $42^{\circ}56,7'$. Внешней его границей служит береговая черта (линия). Площадь территории составляет 216,3 га. То есть собственно территорией заповедника является только суша. Море, окружающее заповедную территорию не является заповедным и является **водным объектом общего пользования**. Отсюда следует, что вдоль береговой линии моря, по границе заповедной территории должна располагаться **береговая полоса** шириной 20 метров, которой вправе пользоваться каждый гражданин (без использования механических транспортных средств) для передвижения и пребывания около моря, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств. А охрана заповедника не должна препятствовать этому, опасаясь быть привлеченной к административной ответственности по ст. 8.12.1 КоАП РФ, тем самым нарушая режим особой охраны территории заповедника, определенный ст. 9 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и Положением о заповеднике.

Исходя из изложенного, возникает вопрос о возможности существования по границе территории Северного участка заповедника на о. Попова вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (моря) береговой полосы, предназначенной для общего пользования.

Дальневосточный морской заповедник имеет в своем составе три участка заповедной акватории, границей которых в местах примыкания к суше, служит береговая линия: Южный, Западный и Восточный. Рассмотрим существующую проблему «береговой полосы» вдоль границ заповедной акватории на примере Восточного участка.

Восточный участок Дальневосточного морского заповедника занимает акваторию площадью 45 000 га. Западной границей участка служит береговая черта (линия) от точки с координатами $42^{\circ}42,0'$ с.ш. и $131^{\circ}14,5'$ в.д. на севере, до точки с координатами $42^{\circ}35,0'$ с.ш. и $131^{\circ}13,0'$ в.д. на юге восточного побережья полуострова Гамова.

Заповедной является акватория моря (особо охраняемый водный объект), а земельные участки на берегу вдоль границы заповедной акватории находятся в частной собственности сторонних землепользователей и заповеднику не принадлежат. Согласно ВК РФ, 20-метровая береговая полоса существует вдоль береговой линии водных объектов общего пользования, а вдоль береговой линии особо охраняемого водного объекта, являющейся границей заповедной акватории, 20-метровая береговая полоса отсутствует. В кадастровых паспортах данных земельных участков в качестве обременения значатся: ох-

ранная зона заповедника, водоохранная зона моря, прибрежная защитная полоса. На кадастровых планах (чертежах) границы данных земельных участков проходят по береговой линии.

В связи с изложенным возникает вопрос, может ли 20-метровая береговая полоса земли вдоль береговой линии особо охраняемого водного объекта, являющейся границей заповедной акватории, существовать, но не быть зоной общего пользования, а быть подконтрольной заповеднику.

Вопросы эти далеко не праздные! Залив Петра Великого является единственным на всем Дальнем Востоке значительным водным объектом пригодным для купания в летний период. В июле–августе к его берегам устремляются десятки тысяч россиян со всего Дальневосточного региона искупаться в море. А Дальневосточному морскому заповеднику принадлежат 10% акватории этого залива с лучшими бухтами и пляжами. Прессинг отдыхающих в летние месяцы на заповедные берега и бухты огромен. Любой пляж летом превращается в скопище машин, палаток, туристов, а пляж – это и есть береговая полоса моря. Отдыхающие уничтожают все живое на берегу и на мелководье, после них остаются горы мусора и прочих нечистот.

Дальневосточный морской заповедник обязан сохранять природную среду на вверенной ему территории в первоначальном состоянии, и вдоль своих границ в том числе. Если на законодательном уровне не признать, что *береговая полоса вдоль границ заповедной акватории или территории должна быть режимной и быть подконтрольной заповеднику*, а не зоной общего пользования, то сохранить заповедную акваторию или территорию в первоначальном состоянии, как того велит Закон «Об особо охраняемых территориях», будет практически невозможно, какие бы силы на это не были бы брошены.

Как исполнять свои служебные обязанности по защите акватории заповедника в период, когда закрыта навигация?

Дальневосточный морской заповедник охраняет территорию площадью 64 316,3 га. 63 000 га – это акватория залива Петра Великого, 1 316,3 га – острова. Ключевыми пунктами в системе охраны заповедника являются кордоны. Всего их восемь. Два кордона охраны расположены на островах: о. Большой Пелис и о. Фуругельма. Моторные лодки являются основными транспортными средствами и средствами патрулирования охраняемой акватории. А доставка снабжения и замена государственных инспекторов на островных кордонах осуществляется только с помощью моторных лодок. Других водных транспортных средств, кроме моторных лодок, у заповедника нет.

«Правилами охраны жизни на воде в Приморском крае», утвержденными постановлением губернатора Приморского края от 25.08.2006 № 121-пг, определены сроки открытия навигации в прибрежной части моря для маломерных судов – 1 мая, закрытия – 30 октября. То есть навигация для маломерных судов закрыта в течение полугода. Тем не менее акватория заповедника не замерзает, зимние температуры позволяют безаварийную эксплуатацию лодок. И именно в этот период наблюдается активизация организованных браконьерских групп для незаконного промысла морских биоресурсов: краба, гребешка и трепанга.

Для браконьеров закрытие навигации не является препятствием для выхода в море, поскольку плавсредства Государственной инспекции по маломерным судам (далее – ГИМС) МЧС России по Приморскому краю относятся к маломерному флоту и не выходят на патрулирование акватории. Но для охраны морского заповедника закрытие навигации не дает возможности исполнять свои служебные обязанности на законных основаниях, а доставку снабжения и замену государственных инспекторов на островных кордонах делает невозможной.

В такой ситуации очевидной представляется необходимость *разрешить работникам отдела охраны Дальневосточного морского заповедника круглогодичную эксплуатацию маломерных плавсредств, принадлежащих заповеднику, на акватории заповедника в целях охраны заповедной акватории.*

Тем не менее ежегодные обращения администрации Дальневосточного морского заповедника к руководству ГИМС МЧС России по Приморскому краю и заместителю губернатора Приморского края, с просьбой продлить навигацию для маломерных плавсредств заповедника, положительных результатов не приносят.

Проблемы борьбы с контрабандой объектов СИТЕС¹

Как отмечается в литературе, посвященной проблемам экологии, Земля вошла в 6-й период массового вымирания биологических видов. В условиях урбанизации, технического прогресса, огромного и стабильного спроса на мировом рынке на редкие виды животных и растений, использования их в фармацевтике, кулинарии, косметической и другой промышленности, темпы их вымирания ускоряются.

¹ Диканова Татьяна Александровна – заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук.

Например, конъюнктура рынка птиц из вида соколиных формируется государствами Персидского залива. В первую очередь – Саудовской Аравией и ОАЭ, в которых соколиная охота считается мировым наследием и национальным достоянием этих стран. Хотя экзотические животные и растения попадают под защиту конвенционных норм и торговля ими без специальных разрешений запрещена, такая торговля и связанная с ней контрабанда приобрели колоссальные масштабы.

Как и незаконная добыча, контрабанда способствует уничтожению образцов СИТЕС. Около 260 видов животных, занесенных в Красную книгу России, на грани вымирания. По другим данным на грань исчезновения уже сейчас поставлены около 20 тыс. видов представителей флоры и фауны, которые некогда представляли до 30% всей биомассы Земли. Каждый день вымирает до 100 видов животных. Популяция снежного барса (из России вывозится в Китай) сократилась в 50 раз. Самой большой проблемой может стать вымирание водных биоресурсов. По прогнозам Международного союза охраны природы, через 40 лет в Мировом океане эти ресурсы закончатся. Популяция кречетов в России серьезно сократилась из-за контрабанды. Незаконно вывозятся из России и редкие дикие растения. Фиксируются многочисленные случаи задержания граждан Китая (их число в Сибири и Дальнем Востоке постоянно растет), которые пытаются контрабандно вывезти из России корни дикого женьшеня – каждый до 5 кг корней. Между тем это растение растет только в малодоступных районах Приморского края.

Согласно официальным данным объем незаконного мирового торгового оборота дикими животными и растениями превышает 6 млрд долл. в год¹. Приводятся и более значимые цифры: по оценке Интерпола этот оборот вышел на 2-е место после торговли наркотиками, обогнав торговлю оружием, и достигает 15 млрд долларов США в год². Называется цифра и в 17 млрд долларов в год.

Мировая торговля дикими животными и растениями – главный «двигатель» для браконьерства. Россия является одной из основных стран на незаконном рынке биологических объектов, выступая как импортер, экспортер и страна транзита. По оценке экспертов, выявляется лишь около 5% от всего незаконного оборота этих объектов. Угрозу представляет не только контрабандный вывоз, но и ввоз ди-

¹ Ляпустин С. Стратегически важные тигры и медведи // Таможня. – 2013. – № 20. – С. 10.

² Николаенко Э. Дикая охота // Таможня. – 2006. – № 16. – С. 20.

ких животных и растений. Обладание образцами СИТЕС становится в России «престижным». Между тем незаконно ввезенные образцы СИТЕС не проходят ветеринарный контроль; могут причинить вред, если больны, причем не только собственникам, но и неограниченному кругу лиц – в случае утраты контроля за ними. А таких случаев множество. Были многочисленные публикации в СМИ о том, что крокодилы, змеи из квартир их собственников попадали в канализацию, водопроводную сеть и через них оказывались в квартирах других людей. Попугаи, больные орнитозом, заражали этой болезнью людей. Рептилии переносили возбудителей кожных заболеваний. Вред природе и человеку могут причинить и больные растения. Следует учитывать и гибель животных при их незаконном ввозе в Россию. Так, погибает более половины контрабандно ввозимых птиц.

3 марта 1973 г. была принята Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (Конвенция СИТЕС), вместе с «Перечнем видов млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий, рыб, беспозвоночных и растений, экспорт, реэкспорт и импорт...») (г. Вашингтон). Конвенцию первоначально подписали 21 государство. Сейчас она объединяет 178 стран.

Под международной торговлей Конвенция понимает экспорт, реэкспорт, импорт и интродукцию из моря. «Реэкспорт» означает экспорт любого образца, который ранее был импортирован. «Интродукция из моря» – привоз в государство образцов любого вида, изъятых из морской среды, не находящейся в юрисдикции какого-либо государства.

В приложение I к Конвенции включены все виды дикой флоры и фауны, находящиеся под угрозой вымирания, торговля которыми оказывает или может оказать влияние на их существование. Торговля образцами этих видов должна находиться под особо строгим контролем с тем, чтобы не подвергать опасности их выживание, и она может быть разрешена только в исключительных обстоятельствах.

В приложение II – все виды дикой флоры и фауны, которые хотя в данное время не находятся обязательно под непосредственной угрозой вымирания, но могут стать таковыми, если торговля ими не будет строго регулирована. В это же приложение включены другие виды дикой флоры и фауны, торговля которыми должна контролироваться с тем, чтобы обеспечить контроль торговли объектами, включенными в приложение I.

В приложение III – виды диких животных и растений, торговля которыми по определению любого участника Конвенции должна под-

вергнуться регулированию в пределах собственной юрисдикции этого государства.

В приложениях к Конвенции около 15 тыс. видов животных и растений. Для торговли образцами, включенными в каждое приложение, установлены свои правила. Так, для торговли образцами из приложения I должно быть разрешение на экспорт, которое выдается при соблюдении ряда условий:

- наличие документа от научных компетентных органов о том, что экспорт не угрожает выживанию соответствующего вида диких животных или растений;

- административные органы экспортирующего государства имеют удовлетворительные доказательства того, что данный образец не был добыт в нарушение законодательства;

- объекты будут приготовлены к отправке и отправлены с минимумом риска повреждения, угрозы здоровью или жестокого обращения;

- имеется разрешение на импорт этого образца.

Особые требования установлены и к импорту, реэкспорту, интродукции образцов.

Конвенция устанавливает требования к документам, которые необходимо представить для получения разрешения. Разрешение действует только на определенный срок, например, на экспорт – в течение 6 месяцев с даты выдачи. В разрешении должен быть указан, в частности, контрольный номер, позволяющий проверить, что документ действительно выдавался. Конвенция устанавливает правила, позволяющие использовать при экспорте только подлинник документа. Для каждой партии образцов требуется отдельное разрешение или сертификат. Административный орган может поставить метку на любой образец для облегчения его опознания (несмываемое клеймо, свинцовую пломбу и т.д.), подделка которой оказалась бы предельно трудной.

Государство – участник Конвенции должно иметь национальное законодательство, обеспечивающее защиту образцов СИТЕС, ввести ограничения их гражданского оборота, предусмотреть наказание за незаконную торговлю, а также владение образцами СИТЕС, конфискацию или возвращение экспортировавшему государству таких образцов.

Для облегчения торговли могут быть назначены специальные порты ввоза и вывоза образцов СИТЕС. Это делается также для обеспечения надлежащего контроля за экспортом специально подготовленными сотрудниками. Требуется вести журналы учета торговли с обязательными реквизитами учетных данных. Учитываются количество и вид выданных разрешений и сертификатов.

Конвенция требует от государства-участника предоставления отчетов о ее выполнении. Предусмотрены Конвенцией и специальные правила торговли с государствами, не являющимися ее участниками. Особая роль в контроле за обеспечением правил торговли образцами СИТЕС отводится таможенным органам.

Конвенция СИТЕС – далеко не единственный международный документ, обеспечивающий защиту диких животных и растений от незаконной торговли. Например, в соответствии с Конвенцией о биологическом разнообразии (г. Рио-де-Жанейро, 1992 г.) Россия обязана осуществлять мероприятия по сохранению редких и исчезающих видов животных и растений. На 44-м пленарном заседании Экономического и социального совета ООН принята резолюция 2003/27 «Незаконный оборот охраняемых видов дикой флоры и фауны». Вместе с тем Конвенция СИТЕС до сих пор – одно из самых крупных соглашений по охране дикой природы, основной механизм регулирования международной торговли дикими животными и растениями.

СССР присоединился к Конвенции в 1974 г. Россия заявила о своем участии в ней в 1992 г. Россия оказалась единственной участницей этой конвенции из всех бывших республик СССР. Если во времена СССР проблема борьбы с контрабандой образцов СИТЕС не была актуальной, то с распадом СССР, отказом государства от монополии в сфере внешней торговли, появлением многочисленных частных фирм, занимающихся внешнеэкономической деятельностью, а также преступных групп, специализирующихся на контрабанде образцов СИТЕС, с ослаблением контроля на российской границе, быстрым обнищанием населения бывших республик СССР, которое активно вовлекалось в контрабандные операции, указанная проблема для России резко актуализировалась. Значимость защиты образцов СИТЕС возросла и в связи с образованием Таможенного союза (далее ТС), снятием таможенного, а потом и пограничного контроля на границе России с Республикой Казахстан и Республикой Беларусь. В настоящее время к ТС присоединилась Киргизия, снят контроль на границе этой республики с Казахстаном, образовано единое таможенное пространство уже пяти стран ТС, включая Армению. Организованные преступные группы воспользовались снятием контроля, необустроенностью внешней границы ТС, особенно одновременно являющейся границей Казахстана и Киргизии.

Были приняты меры к разработке законодательства, регламентирующего перемещение образцов СИТЕС в условиях функционирования Таможенного союза. 21 апреля 2015 г. Коллегия Евразийской экономи-

ческой комиссии приняла Решение № 30 «О мерах нетарифного регулирования», которым ввела на таможенной территории Евразийского экономического союза (ЕврАзЭС) единые меры нетарифного регулирования, в том числе запрет ввоза на таможенную территорию ЕврАзЭС и вывоза с этой территории товаров по перечню согласно приложению № 1, и разрешительный порядок ввоза-вывоза товаров по приложению № 2¹. В приложениях представлены и образцы СИТЕС.

Вместе с Решением принят ряд положений. В частности – «Положение о вывозе с таможенной территории Евразийского экономического союза диких живых животных, отдельных дикорастущих растений и дикорастущего лекарственного сырья» (приложение № 5 к Решению), «Положение о вывозе с таможенной территории Евразийского экономического союза редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких живых животных и дикорастущих растений, включенных в красные книги государств – членов Евразийского экономического союза» (приложение № 6).

Действует «Протокол о едином порядке применения технических, медицинских, фармацевтических, санитарных, ветеринарных, фитосанитарных и экологических стандартов, норм, правил и требований в отношении товаров, ввозимых в государства – участники Соглашений о Таможенном союзе» (подписан Россией согласно Постановлению Правительства РФ от 11.01.1999 № 39), который имеет отношение и к образцам СИТЕС.

Порядок выдачи лицензии и разрешительного документа на вывоз образцов СИТЕС регламентируется национальным законодательством.

Изданы нормативные акты, устанавливающие межведомственное распределение обязанностей по обеспечению участия России в международных организациях системы ООН, в том числе о торговле образцами СИТЕС. Так, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 03.06.2003 № 323 в числе указанных организаций – Минприроды России, Федеральная таможенная служба России, Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Росприроднадзор, Росрыболовство, Российская академия наук.

¹ В приложении №1 имеются: раздел 1.7 «Орудия добычи (вылова) водных биологических ресурсов, запрещенные к ввозу» и раздел 1.8 «Изделия из гренландского тюленя и детенышей гренландского тюленя, запрещенные к ввозу». Положения данных разделов являются правовыми мерами защиты от уничтожения указанных ценных представителей фауны. В приложение №2 включен раздел 2.7 «Виды дикой фауны и флоры, подпадающие под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. (СИТЕС)».

Национальное законодательство России также предоставляет защиту от незаконной торговли диким животным и растениям¹. Это, например, Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (регулирует порядок ввоза в Россию и вывоза за ее пределы диких животных, их частей и полученной из них продукции, а также предоставление разрешений на ввоз и вывоз) и др.

Хотя в целях обеспечения федеральной политики по регулированию оборота редких и исчезающих диких животных и растений отношения в этой сфере должны быть установлены на федеральном уровне, инициативы правового регулирования были предприняты и на уровне субъектов Федерации уже в первые годы экономических реформ².

Защита образцов СИТЕС осуществляется и на уровне постановлений Правительства Российской Федерации. Это постановления: от 19.02.1996 № 156 «О Порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации» (лицензии выдаются Федеральной службой по надзору в сфере природопользования); от 31.10.2013 № 978, которым утвержден «Перечень особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей ст. 226.1 и 258.1 Уголовного кодекса

¹ Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Постановление Правительства РФ от 19.03.2008 № 184 «О порядке оформления судов рыбопромыслового флота, уловов водных биологических ресурсов и продуктов их переработки и государственного контроля в морских портах в Российской Федерации»; приказ Минсельхоза России от 06.10.2008 № 453 «Об утверждении ветеринарных правил ввоза (вывоза) на территорию Российской Федерации, переработки, хранения, перевозки, реализации гидробионтов, рыбы, морепродуктов и произведенной из них продукции» (установлено, что вывоз указанной продукции требует письменного разрешения Главного государственного ветеринарного инспектора РФ); приказ ФТС России от 15.01.2013 № 40 «О порядке совершения таможенных операций при ввозе в Российскую Федерацию на таможенную территорию Таможенного союза в целях проведения государственного контроля продукции морского промысла, добытой (выловленной) и/или произведенной за пределами территориального моря Российской Федерации при осуществлении промышленного рыболовства, а также при вывозе такой продукции из Российской Федерации с таможенной территории Таможенного союза» и др.

² Так, в Еврейской автономной области 28.05.1995 был принят Закон № 5-ОЗ «О закупке, продаже, обмене, содержании и хранении ресурсов животного и растительного мира», в Москве Закон от 30.06.1999 № 28 «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы», в настоящее время в Хабаровском крае готовится серия постановлений главы администрации края о регулировании использования редких и исчезающих видов диких животных и растений на территории края.

Российской Федерации»; от 28.05.2003 № 304, утвердившим Правила использования безвозмездно изъятых или конфискованных диких животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г.»; от 09.01.2009 № 13 «О реализации или уничтожении безвозмездно изъятых или конфискованных объектов животного мира, физическое состояние которых не позволяет возратить их в среду обитания, а также полученной из них продукции» (вместе с соответствующими Правилами). Согласно Постановлению Правительства РФ № 304 решение об использовании образцов СИТЕС должен принимать Росприроднадзор на основании заключения научного органа Конвенции в Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти или их территориальные органы, у которых временно находятся образцы, в установленный срок уведомляют об этом Росприроднадзор. Росприроднадзор до принятия решения об использовании образцов СИТЕС определяет специализированную организацию, которой передаются образцы для временного хранения. Расходы по хранению должны возмещаться лицом, у которого они безвозмездно изъяты или конфискованы, или за счет средств, полученных от реализации образцов. Росприроднадзор принимает решение¹, в том числе – может быть передача Федеральному агентству по управлению государственным имуществом для реализации в установленном порядке с соблюдением ограничений. Если образцы не будут реализованы Агентством в установленный срок, они подлежат возврату административному органу для уничтожения. На практике в лучшем случае образцы СИТЕС правоохранительными органами, например таможенными, через Росприроднадзор передаются в зоопарки при наличии договоренности². Однако и в этом случае возникает вопрос о необходимых документах для такой передачи; органах, которые будут получать их и оплачивать необходимые издержки. На практике лица, у которых изъяты указанные образцы, никаких издержек даже по их содержанию не несут. Не решены и правила

¹ а) о возврате в страну экспорта (после консультации с соответствующим государством); б) о выпуске в естественную природную среду; в) о безвозмездной передаче государственным или муниципальным унитарным предприятиям и учреждениям для содержания и разведения в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в природоохранных, научных и просветительских целях; г) о передаче Федеральному агентству по управлению государственным имуществом для реализации в установленном порядке с соблюдением ограничений; д) об умерщвлении (при наличии заключения органов ветеринарного надзора).

² *Сведовая Ф.* Кречета над Кремлем // *Таможня.* – 2015. – № 16. – С. 16.

относительно образцов СИТЕС с момента, когда они становятся вещественными доказательствами по делу до принятия решения о конфискации. Все это способствует тому, что образцы СИТЕС погибают или уничтожаются. Не решена на законодательном уровне проблема судьбы диких животных из цирков и зоопарков, ставших банкротами. Животных бросают на произвол судьбы, и они умирают. Как отмечается рядом авторов, нужно подумать о возможностях использования задержанных образцов СИТЕС, например, в российской медицинской промышленности.

Ведомственные нормативные акты также имеют отношение к защите образцов СИТЕС. Так, приказом Росприроднадзора от 19.10.2011 № 761 на Управление геологического контроля и охраны недр, контроля за особо охраняемыми природными территориями и в сфере охоты возложено выполнение обязанностей административного органа по Конвенции СИТЕС в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб. Приказом установлены должностные лица, имеющие право подписи разрешительных документов. Приказом Минприроды России от 30.06.2015 № 297 утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., кроме осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 26.09.2005 № 584 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении осетровых видов рыб» административным органом, обеспечивающим выполнение обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции СИТЕС в отношении осетровых видов рыб, является Федеральное агентство по рыболовству. Приказом Минсельхоза России от 25.08.2015 № 382 утвержден Административный регламент Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче и регистрации разрешения на экспорт и разрешения на импорт, сертификата на реэкспорт и сер-

тификата на интродукцию из моря осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру, а также внесению в них изменений.

Одной из гарантий соблюдения законности в рассматриваемой сфере является привлечение виновных в нарушениях к установленной ответственности, в том числе уголовной. Вместе с тем в декабре 2011 г. признана утратившей силу ст. 188 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), по которой прежде наказывалась контрабанда образцов СИТЕС. С этого времени по сентябрь 2012 г. лица, занимающиеся контрабандой образцов СИТЕС, вообще не привлекались к уголовной ответственности – только 13.09.2012 Постановлением Правительства РФ № 923 утвержден был Перечень стратегически важных сырьевых товаров и ресурсов, в который входят образцы СИТЕС, для целей ст. 226.1 УК РФ. В Перечне имеется раздел III «Стратегически важные ресурсы флоры и фауны», а в нем п. 15 «Виды дикой флоры и фауны, подпадающие под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. или занесенные в Красную книгу Российской Федерации». В Перечень внесены такие животные, как алтайский горный баран, амурский тигр, леопард, снежный барс, белый медведь; крупные виды соколообразных птиц: балобана, беркута, кречета и сапсана, используемых в качестве ловчих птиц; осетровые виды рыб. Таким образом, требуется определить «крупный размер» для привлечения к уголовной ответственности за эту контрабанду.

Вместе с тем Федеральным законом от 02.07.2013 была установлена уголовная ответственность за контрабанду особо ценных диких животных и водных биоресурсов. Постановлением Правительства РФ от 31.10.2013 № 978 утвержден Перечень особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей ст. 226.1 и ст. 258.1 УК РФ. Ответственность за контрабанду внесенных в этот перечень образцов СИТЕС наступает, как показывает, анализ ст. 226.1 УК РФ независимо от размера контрабанды, тогда как контрабанда остальных ценных животных, водных биоресурсов и растений наказывается лишь при условии крупного размера – более 1 млн рублей. Так, согласно ст. 226.1 УК РФ незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза в рамках

ЕврАзЭС особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, их частей и производных наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового и с ограничением свободы на срок до одного года или без такового. К «частям и производным» относятся дериваты животных (например, шкуры, клыки, рога, кости). Законодатель правильно поступил, не связав привлечение к уголовной ответственности с размером стоимости этих объектов СИТЕС. Между тем, конечно же, масштабы преступления желательно учитывать при назначении наказания, и если бы состав преступления был сформулирован отдельной статьей можно было бы установить в качестве квалифицирующих признаков крупный и особо крупный размеры ущерба, к которым должен относиться и размер всех затрат, связанных с преступлением, в том числе на восстановление этих объектов, рассчитанный по отдельной методике.

Нельзя не отметить, что, к сожалению, вышеуказанное Постановление Правительства РФ от 31.10.2013 № 978 ограничило количество охраняемых животных, обозначенных как особо ценные. В результате неохваченными оказываются многие сотни видов животных (представители фауны) и полностью выпадают охраняемые вида растений (представители флоры)¹.

Кроме того, контрабандисты пользуются тем, что многие ценные животные и растения занесены не в Красную книгу, а в перечень стратегически важных товаров и ресурсов (СВТР), и для привлечения к уголовной ответственности за их контрабанду требуется, чтобы стоимость перемещаемых товаров превысила 1 млн рублей. Соответственно, контрабандисты вывозят этих животных и растения мелкими партиями, стоимостью до 1 млн рублей, чтобы уходить от уголовной ответственности. Например, вывозятся дериваты гималайского и бурого медведя, уссурийского пятнистого оленя, сибирской кабарги, ондатры, соболя, песца партиями стоимостью меньше 1 млн рублей. Мех, жир, жидкости, кости, мускус кабарги используются в парфюмерии и для лечения бесплодия в Китае – ежегодно эти животные истребляются в России сотнями, они также на грани вымирания.

¹ Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: новый взгляд на правовые аспекты уголовной ответственности. URL: <http://sci-article.ru/stat.php?i=1407844908>.

В научной литературе отмечалось, что в действующем УК РФ до сих пор не установлена ответственность за незаконное изъятие животных (это – иное понятие, чем незаконная охота – ст. 258 УК РФ) из дикой природы; незаконное их содержание, хотя эти деяния, как и браконьерство, тесно связаны с контрабандой образцов СИТЕС.

Вместе с тем реализовано предложение о включении в ст. 104.1 УК РФ положения о конфискации имущества, являющихся предметом незаконного перемещения через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо через Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, ответственность за которое установлена ст. 226.1 УК РФ и любых доходов от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу. Таким образом, речь идет и о контрабанде образцов СИТЕС.

Важное значение для борьбы с контрабандой имеет введение в УК РФ (хотя и с большим опозданием) ст. 258.1, предусматривающей уголовную ответственность за незаконную добычу, содержание, приобретение, хранение, перевозку, пересылку и продажу особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и охраняемым международными договорами России. До этого была предусмотрена лишь ответственность за незаконную охоту (ст. 258 УК РФ).

Контрабанда образцов СИТЕС относится к преступлениям против общественной безопасности, что, как отмечается в юридической литературе, «вызывает недоумение»¹. Конечно, это преступление, скорее – экологическое. Вместе с тем в его основе – корыстный интерес, ожидание огромной прибыли. Этим преступным бизнесом занимаются организованные интернациональные преступные группы.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не установлена специальная административная ответственность за правонарушения в таможенной сфере, предметами которых являются образцы СИТЕС. Есть ряд статей гл. 16 КоАП РФ, в которых предметом правонарушения могут быть представители дикой флоры и фауны. Например, ст. 16.3 «Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации».

¹ Коновалов Н.Н. Контрабанда по законодательству стран Таможенного союза // Таможенное дело. – 2014. – № 1.

Статистика не выделяет данные о контрабанде образцов СИТЕС и об административных правонарушениях, предметом которых они являются. Между тем эти преступления и правонарушения весьма распространены. Во времена СССР речь шла о единичных случаях купли-продажи образцов СИТЕС внутри страны. Основные покупателями экземпляров диких животных и птиц были фотографы. После летнего сезона животных и птиц бросали, и они погибали. В настоящее время ситуация принципиально иная. Торговля образцами СИТЕС осуществляется едва ли не в промышленных масштабах. Особенно страдают от рассматриваемых преступлений Сибирь и Дальний Восток. По оценкам специалистов, из всех регионов Дальнего Востока самая богатая природа в Приморье, в районе Уссурийска. И одновременно здесь налажены самые значительные и устойчивые каналы контрабанды образцов СИТЕС. Кроме Уссурийской таможни, чаще всего с контрабандой образцов СИТЕС, в частности диких птиц, сталкиваются Магаданская и Камчатская таможни. Достаточно развиты «черные» рынки в регионах деятельности Благовещенской, Биробиджанской и Хабаровской таможен.

Расширение связей с Китаем повлекло мощный всплеск контрабанды, в том числе образцов СИТЕС. В Китае действует множество производств – от крупнейших до мелких, занимающихся изготовлением лекарств, БАДов и финансирующих скупку в России и контрабанду образцов СИТЕС. В Китай для снадобий вывозятся амурский тигр, кабарга, изюбр, бурый медведь. Контрабандой занимаются многие граждане Китая, находящиеся по разным причинам в России, в том числе туристы, торговцы и другие представители бизнеса, которые «курсируют» из Китая в Россию и обратно. Китайцы «подключают» к совершению преступлений граждан России – жителей пограничных с Китаем районов, в основном безработных, а также водителей туристических автобусов и грузового автотранспорта, машинистов, проводников, работающих на международных грузовых и пассажирских перевозках. Граждане России нередко и сами «проявляют инициативу». Лишь один пример: жители поселка Пограничный, следующие автобусом в КНР, были задержаны со 100 килограммами редкого восточно-азиатского лишайника, включенного в Красную книгу Российской Федерации и Приморского края. Лишайник имеет ограниченные места обитания, считается изысканным деликатесом в странах Восточной Азии. Растет очень медленно. Для его восстановления требуется не менее 100 лет.

Из Сибири вывозятся русский кречет, балабан, беркут. Это самые дорогие на мировом рынке птицы, их стоимость доходит до 260 тыс.

долларов за штуку. Только за один год в аэропорту «Внуково» предотвращен вывоз в ОАЭ четырех соколов-кречетов, в Домодедово – пяти таких птиц.

Вывозится в варено-сушеном виде трепанг, он не подпадает под действие Конвенции СИТЕС, не занесен в Красную книгу, не включен в Перечень СВТР. Таможня неоднократно предлагала включить трепанг и ряд диких растений и животных в соответствующие перечни, однако безрезультатно. Лоббируют не включение представители бизнеса в этой сфере, в том числе имеющие отношение к охоте.

Дикие животные и растения вывозят из России в страны Юго-Восточной Азии для использования в кулинарии. В интервью А. Маслова, востоковеда, доктора исторических наук, отмечено, что в этих странах блюда из редких диких животных готовятся только по торжественным случаям, в дорогих ресторанах, имеющих лицензию на закупку мяса диких животных. В свободной продаже туши и любые изделия из этих животных запрещены. Когда в Китае в 1970-е гг. уничтожили всех тигров и леопардов, в стране стали наказывать за любую сделку с тушами этих животных, в том числе покупку туш, браконьерским образом отловленных и переправленных из России¹. В России тигров амурских (уссурийских) в естественной среде обитания насчитывается всего около 540 особей; леопардов дальневосточных – около 70². Вместе с тем исследователи констатируют и тот факт, что ряд водных биоресурсов, которые ранее употреблялись в пищу как деликатесы только по праздникам, из-за масштабов российской контрабанды стали чуть ли не повседневным рационом в азиатских странах. «Мода» на блюда из экзотических животных распространилась и в крупных городах России. Получил широкую известность случай обнаружения лапы тигра, головы и мяса тигра и леопарда, занесенных в Красную книгу, на рынке «Садовод» в ресторанах «Шанха» и «Анна-Лиза». Видимо образцы СИТЕС были проданы поварам работниками зоопарка или контрабандистами. Как утверждает Президент Федерации рестораторов и отельеров России И. Бухаров, в 1990-х гг. в Москве можно было попробовать мясо разных экзотических животных – кенгуру, буйвола, черепахи, акулы, даже крокодила. Но постепенно это «ушло»: в России мало любителей таких деликатесов, их приобретение и доставка обходится очень дорого. Как сообщается в СМИ, на черном рынке килограмм мяса тигра или леопарда стоит около 100 тыс. рублей, голова

¹ ИА «ЕАОmedia.ru» 30.07.2015.

² URL: <http://sokhondo.ru/news/247/> Подведены предварительные итоги учета амурского тигра и дальневосточного леопарда. 29 мая 2015.

этих животных оценивается в 250 тыс. рублей, стоимость шкуры начинается от 700 тыс.¹

Одна из наиболее серьезных проблем – браконьерский промысел водных биоресурсов, в том числе защищаемых Конвенцией СИТЕС, в исключительной экономической зоне Дальнего Востока России с последующим незаконным вывозом улова в сопредельные страны. Лишь 20% рыбопродукции, добываемой за пределами 12-мильной зоны, ввозится на внутренний рынок, а основные объемы вывозятся в порты иностранных государств без таможенного и какого-либо иного контроля. Ежегодный ущерб, наносимый России, исчисляется млрд долларов США. По данным Росрыболовства, объем экспорта морепродуктов, выловленных и проданных вне зоны таможенного контроля за 9 месяцев 2015 г. составил 572 тыс. тонн, и это только официальная статистика. Свыше 1 млн тонн рыбы и морепродуктов было учтено таможенными органами в рамках процедуры экспорта. Из-за девальвации рубля и так значительные масштабы экспорта, в том числе незаконного, возросли. Водные биоресурсы (далее – ВБР) переваливают в открытом море из судов, их добывших, на корейские, китайские, японские суда. ВБР экспортируются по низким ценам. Национальное богатство России вычерпывается, не принося доходов стране. Причины такой ситуации – в длительном, забюрократизированном контроле, с участием нескольких десятков государственных органов, и отсутствии рыбообработывающих производств на российской территории; в также в целом неэффективной экономической политике в отношении ВБР. При огромных масштабах экспорта, в том числе незаконного, Россия импортирует около 800 тыс. тонн ВБР в год. Российский рынок по-прежнему зависим от импорта, хотя его объемы уменьшились в связи со сложной экономической ситуацией в стране. Импорт, например, ракообразных упал на 61%. Политика импортозамещения привела к появлению импортеров из оффшора, в частности Фарерских островов, и, как отмечается в СМИ, известно, что через эти острова в Россию поступают товары, в отношении которых Россия ввела запретительные санкции.

Одним из факторов, способствующих росту контрабанды ценных ВБР, выловленных в исключительной экономической зоне России, – полная безнаказанность за эту преступную деятельность. Выловленные биоресурсы немедленно передаются на китайские, корейские, японские

¹ URL: <http://www.Mk.ru/incident/2015/01/29/tushi-tigra-i-leoparda-naydennye-v-moskovskikh-restoranakh-mog-prodat-povaram-odin-iz-zooparkov.html>. Московский комсомолец.

суда непосредственно в море или доставляются в порты иностранных государств без захода в Россию. Нет ни одного случая привлечения к уголовной ответственности за такие преступления в последние годы.

Проблема незаконной добычи и контрабанды особо ценных ВБР актуальна и для Каспийского бассейна, акваторий Охотского и Берингова морей. Это – осетровые, лососевые и крабы.

Образцы СИТЕС вывозят различными способами. Один из способов контрабанды – использование почты. Широко используются поддельные документы. Вывозят контрабанду и с сокрытием от таможенного контроля в багаже; тайниках, оборудованных в транспортных средствах, на теле. Например, 5,5 килограмма сушеного трепанга китайский «турист» примотал скотчем к ногам, 500 грамм женьшеня – к животу. Животных и птиц прячут в чемоданы и сдают в багаж перед вылетом. Рыбок перевозят в пакетах с водой, проносят «на себе». Однажды попытка нелегально ввезти обезьяну была выявлена, когда таможенники увидели торчащий из-под юбки пассажирки авиарейса хвост. Как оказалось, женщина примотала обезьяну скотчем к бедру, скрыла животное широкой юбкой.

Крупномасштабным незаконным экспортом занимаются прикрываясь «законной коммерческой деятельностью». При этом используют подставные организации, на которые оформляются фиктивные договоры поставок, осуществляют легализацию незаконно полученных образцов СИТЕС через эти организации. От их имени в Торгово-промышленную палату (ТПП) предоставляются поддельные документы. ТПП, не имея возможности провести проверку их достоверности, выдавала сертификаты происхождения, на основании которых производилась реализация товаров. Поддельваются ветеринарное свидетельство, разрешения на добычу, сертификат изготовителя, качественное удостоверение, товаротранспортные накладные, договор купли-продажи, платежные документы. Осуществляется вывоз одной группы товаров под видом другой с целью занижения таможенной стоимости. Например, экспорт готовых ВБР под видом предназначенных для промышленной переработки, что влекло изменение кода товарной номенклатуры и, как следствие, снижение таможенной стоимости.

Рассматриваемой контрабандой, как правило, занимаются интернациональные организованные преступные группы. Так, Дальневосточной таможней пресечена деятельность ОПГ, в которую входили граждане России и КНР. При проведении обыска в квартире организатора преступного бизнеса обнаружено 8 шкур амурского тигра, дериваты других животных и растений, корни женьшеня. По данным ФТС России, не бы-

ло зафиксировано ни одного случая, чтобы контрабандой соколов занимался один человек, всегда – преступная группа. Например, выявлена такая этническая группа, организатором которой был гражданин Сирии, в группу входили два российских таможенника. Есть группы с участием сотрудников органов внутренних дел на транспорте.

Изучение уголовных дел о контрабанде СИТЕС, даже оконченных вынесением обвинительного приговора, показывает, что, как правило, личности организаторов (нередко ими являются граждане других стран, в первую очередь Китая) остаются неустановленными. Обычно эти лица продумывают схемы преступлений и их сокрытия, распределяют роли, подыскивают исполнителей, контролируют их деятельность, налаживают связь с продавцами и покупателями, перевозчиками, работниками правоохранительных и контролирующих органов. Непосредственно в контрабандном перемещении образцов СИТЕС они не участвуют. К ответственности привлекаются только посредники и сотрудники правоохранительных структур за содействие контрабанде. Обстоятельства, при которых преступники завладели образцами СИТЕС, не выясняются. В целом к уголовной ответственности привлекаются лишь единицы из числа тех, кто занимается этим преступным бизнесом.

Типичный пример: в начале марта 2014 г. неустановленные граждане КНР предложили гражданину России Б. за денежное вознаграждение контрабандно переместить в Китай партию природного необработанного нефрита; оборудовали тайник – фальшстенку в грузовом отсеке его автомобиля. В ходе таможенного осмотра с использованием возможностей мобильного инспекционно-досмотрового комплекса было получено рентгеновское теневое изображение данного автомобиля и установлено наличие неидентифицируемых объектов. Из тайника изъяты 131 необработанный нефрит общей массой более тонны и стоимостью 1 339 695 рублей; желчь медведя массой 32,4 грамма, золотые самородки, золотой слиток и химически осажденное золото общей массой 688,52 грамма, с содержанием химически чистого золота 540,17 грамма стоимостью 871 737 рублей. За перемещение СВТР на общую сумму 2 211 432 рубля, а также частей особо ценных диких животных Б. был осужден по ч. 1 ст. 226.1 УК РФ к трем годам лишения свободы условно со штрафом в размере 200 тыс. рублей. Ему был возвращен автомобиль, в котором, как уже отмечалось, с его согласия был сделан тайник, хотя суд мог признать этот автомобиль орудием преступления и конфисковать его.

Без участия недобросовестных сотрудников таможенных органов и органов транспортного контроля, в том числе служб безопасности,

большинство рассматриваемых преступлений были бы невозможны. Типичный пример: гр. Е. – житель Челябинска, в соответствии с договором возмездного оказания услуг, досматривал авиапассажиров в международном секторе аэропорта г. Челябинска. За взятку в 5 тыс. рублей по просьбе и.о. заместителя начальника таможенного поста аэропорта «Баландино» противоправно переместил сумку с 3 птицами отряда соколообразных, семейства соколиных, вида балобан (*falco cherrug*), через пункты досмотра, без какого-либо досмотра, передал эту сумку указанному сотруднику таможенного поста, а тот, в свою очередь, взяткодателю – пассажиру авиарейса сообщением «Челябинск – Ереван». Е. был осужден по ч. 1 ст. 226.1 УК РФ к лишению свободы сроком на два года шесть месяцев условно. Осужден был и сотрудник таможенного поста. Что касается владельца сумки с соколами – гражданина Армении, то по инициативе прокурора из объема обвинения по ч. 4 ст. 33, ч. 1 ст. 226.1 УК РФ был изъят квалифицирующий признак «незаконное приобретение», как излишне вмененный. Суд согласился с данной позицией, поскольку «из обвинительного заключения усматривается, что органами предварительного расследования не установлено место, время приобретения особо ценных диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и охраняемым международными договорами Российской Федерации». Содеянное квалифицировано по ч. 1 ст. 258.1 УК РФ, как незаконная перевозка особо ценных диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и охраняемым международными договорами Российской Федерации; по ч. 4 ст. 33 – ч. 1 ст. 226.1 УК РФ, как подстрекательство к незаконному перемещению через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС особо ценных диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и охраняемым международными договорами Российской Федерации. Данному лицу было назначено наказание ниже низшего предела, предусмотренное санкцией соответствующей статьи, т.е. с применением ст. 64 УК РФ. Он был осужден к лишению свободы на срок два года три месяца, с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима.

Многочисленные случаи задержания крупномасштабной контрабанды образцов СИТЕС свидетельствуют об отсутствии надлежащей охраны дикой флоры и фауны, о возможности беспрепятственного отлова образцов СИТЕС. Например, при осмотре сотрудниками Благовещенской таможни грузового автомобиля в тайнике обнаружено

1041 лапа медведя, 26 частей лосиных голов, 4 шкуры рыси, 5 частей бивней мамонта¹.

Один из факторов, способствующих контрабанде образцов СИТЕС, – отсутствие должного правового регулирования легальной внутренней торговли ими. Так, есть законный путь ввоза в страну и вывоза из нее образцов СИТЕС. Им пользуются официальные питомники экзотических животных, которых приобретают за большие деньги у заводчиков по всему миру и привозят в Россию. Спрос на таких животных огромный. Например, стоимость редких кошек – до 600 тыс. рублей, котенка дымчатого леопарда – 1 млн рублей, тигрят – 350 тыс. рублей, львят – 100 тыс. рублей и более². Есть предприниматели, которые занимаются этим бизнесом, создан Союз предприятий зообизнеса. У легально ввезенных животных обязательно есть сертификат. Важно установить и соблюдать правила продажи экзотических животных. Вместе с тем есть проблемы. По мнению указанного Союза, на законодательном уровне не проведены разграничения между экзотическими животными из дикой природы, на продажу которых требуется международное разрешение, и теми, кто был разведен в неволе. Если животные родились официально в неволе, например в зоопарке или на ферме, то в настоящее время их тоже нужно продавать с документами, подтверждающими, что они родились в этом месте. Позицию упростить продажу выращенных в России диких животных и растений поддерживает и Всемирный фонд дикой природы. Приводятся данные, что 95% рептилий, за продажу которых уполномоченные органы штрафует зоомагазины Москвы, разведены в условиях неволи на территории России³. Зоомагазины вынуждены отказываться от продажи экзотических животных из-за пробелов в законодательстве, фактически делающих этот вид деятельности нелегальным, способствующих его «уходу в Интернет». Вместе с тем, по данным ФТС 90% животные, которых продают в Интернете, – «нелегалы», доставленные контрабандным путем.

Высказывается мнение, что нужно использовать заявительный порядок продажи выращенных экзотических животных. Например, если на ферме родилось в неволе поголовье попугаев, то владелец

¹ Стущуренко П. Злейший враг контрабандиста // Таможня. – 2015. – № 16. – С. 14.

² Используются данные о стоимости из предложений в Интернете. Также см.: А. Крылова. Комсомольская правда: 2014. 15 июля // URL: <http://www.msk.kp.ru/daily/26255/3135067>.

³ Змановская А., Григорян А. Из зоомагазинов исчезнут экзотические животные и птицы // Известия: 2014. 18 сент. // URL: <http://izvestia.ru/news/576773>.

пишет заявление об этом факте. Однако очевидно, что такой порядок может способствовать легализации животных, ввезенных в Россию контрабандно. Отмечается отсутствие в России системы регистрации питомников, которые разводят экзотических животных для продажи, между тем, такая регистрации существует практически во всех странах. Российские питомники регистрируются по своей инициативе, каждый имеет свой сертификат и маркировку. Однако необходимо начать создавать систему регистрации. Необходимо унифицировать документы и порядок их оформления. Предлагается также определить государственный орган, который будет контролировать продажу через зоомагазины. Например, поручить контроль ФТС совместно с Минприроды России, Минсельхозом России и Россельхознадзором.

Несколько лет назад был разработан проект федерального закона «О регулировании оборота образцов редких и исчезающих видов диких животных и растений»¹. Помимо принятия закона предлагалось издание ряда подзаконных нормативных актов, которые бы позволили легализовать внутреннюю торговлю этими образцами, выращивание их в неволе и последующую реализацию. В частности, предлагалось утвердить порядок лицензирования разведения животных в неволе и искусственного разведения растений, относящихся к видам, включенным в приложения к Конвенции СИТЕС, правила и порядок их оборота; внесение соответствующих дополнений в УК РФ и КоАП РФ. В обоснование значимости проекта закона его авторы указывали, в частности, что незаконная торговля экзотическими видами приносит прибыль в 500 – 1000%, что считается нормой. Из-за отсутствия в России адекватного внутреннего законодательства, регулирующего отношения в области оборота редких видов животных и растений, этот активно развивающийся вид бизнеса полностью находится в сфере «теневой» экономики. Продавцы и посредники получают весьма значительные доходы, не платя подоходного налога, отчислений в Пенсионный фонд, в фонды социального страхования и т.д. Вызванный неконтролируемым спросом наплыв ввозимых из-за рубежа объектов фауны и флоры сужает налогооблагаемую базу, так как не дает развиваться легальному предпринимательству в области разведения экзотических животных и растений. Многие энтузиасты, начинавшие эту деятельность, были вынуждены свернуть свои коммерческие проекты. Отсутствие единого действенного законодательства, регулирующего коммерческое

¹ Проект №90064682-3 внесен Московской городской Думой в Государственную Думу РФ.

использование редких видов, делает малоэффективными действия правоохранительных органов, часто не способных доказать незаконность происхождения товара, и существенно сокращает доходы бюджетов всех уровней. Преобладание нелегальной продукции осетровых и икры в России препятствует развитию внешнеторговых операций страны с этой категорией товаров. Например, практически прекращен импорт российской икры в США, сокращаются объемы экспорта в страны Западной Европы. В результате происходит вытеснение России с мирового рынка осетровых (только 36% мирового рынка). Были случаи конфискации этих товаров властями указанных стран по причине отсутствия документов, подтверждающих законность добычи. Несмотря на столь мощные аргументы, проект закона так и остался на бумаге.

Вместе с тем есть факты, когда торговцы пытаются снабдить документами и маркировкой диких животных, надеть, например, кольца на диких птиц, чтобы выдать их за разведенных в неволе и нажиться на этом¹.

Нередко при продаже через Интернет продавцы объявляют, что животные из питомника, на самом же деле никакого питомника нет, животные ввезены в Россию незаконно. В настоящее время продажа образцов СИТЕС через Интернет приобрела колоссальные масштабы. Предлагается: блокировать сайты, на которых их продают; ограничить число таможенных пунктов пропуска для живых объектов, занесенных в СИТЕС, разработать правила содержания редких видов животных в неволе².

Об отсутствии надлежащего правового регулирования защиты редких диких животных свидетельствует получивший широкую известность через СМИ факт появления в С.-Петербурге на территории торгово-развлекательного комплекса «РИО» в стеклянных витринах магазина редких, исчезающих видов животных, в том числе детенышей орангутанов и гиббонов, лемурув, крокодилового каймана, калао (птицы-носороги), лори сине-красного, зеленой игуаны, молуккского какаду, желтоголового амазона; зеленой мартышки, большого тукана, кенгуру Беннетта, гверца (восточный колобус), краснорукого тамарина; бинтуронга, обыкновенной носухи, суриката и других живот-

¹ URL: <http://www.mk.ru/incident/2015/01/29/tushi-tigra-i-leoparda-naydennye-v-moskovskikh-restoranakh-mog-prodat-povaram-odin-iz-zooparkov.html>. Московский комсомолец.

² URL: <http://izvestia.ru/news/575558#ixzz3reANur4d>, *С. Субботина*. Минприроды хочет блокировать сайты, на которых продают редких животных // Политика. 2014. 21 авг. / URL: <http://www.vita.org.ru/new/2015/fev/03-1.htm>.

ных из приложения 1 и 2 Конвенции СИТЕС. Животных можно было «покормить и погладить», т.е. речь шла об услугах «контактного» зоопарка. Создание таких зоопарков многократно увеличивает посещаемость торговых центров и их прибыль. Как отмечают защитники природы, сам факт организации зоопарков внутри торговых центров, согласно действующим Правилам техники безопасности и производственной санитарии для зоопарков (зоосадов) (утв. Минкультуры СССР 25.07.1973) (вместе с «Типовой сводной номенклатурой мероприятий по охране труда», утверждена Постановлением Президиума ВЦСПС от 30.05.1969 (протокол № 10, п. 8) и другими правовыми актами, является противозаконной деятельностью. Кроме того, учет редких животных относится к компетенции профильных международных организаций, которые также должны быть поставлены в известность о факте содержания таких животных частными лицами и использовании.

Минприроды России предлагал поправки в УК РФ, устанавливающие ответственность за куплю и продажу ценных диких животных через СМИ и Интернет, а также значительное ужесточение наказания за нелегальные куплю, продажу, добычу, транспортировку видов, занесенных в Красную книгу и (или) охраняемых международными договорами.

Предлагается также установить уголовную ответственность не только за продажу, но и покупку запрещенных к продаже образцов СИТЕС. Это позволит снизить и масштабы контрабанды, осуществляемой «под заказ», когда уже известен потенциальный покупатель. Необходимо также установить уголовную ответственность независимо от «крупного размера» за контрабанду растений, относящихся к образцам СИТЕС: такая ответственность наступает только за контрабанду особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов.

Реальные результаты борьбы с рассматриваемой преступностью весьма «скромные». Число зарегистрированной контрабанды образцов СИТЕС снижается при том, что оборот нелегального рынка растет на 30–40% в год. На основе отрывочных статистических данных ФТС РФ известно, что с начала 1990-х гг. и до 2002 г. только выявленная контрабанда животных ежегодно возрастала в 5–7 раз, в последующие годы темпы роста снижались. Международные организации подвергают критике ФТС России из-за невысокой доли задержания от общего объема контрабанды образцов дикой природы¹. Изучение уголовных

¹ Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: новый взгляд на правовые аспекты уголовной ответственности. URL: <http://sci-article.ru/stat.php?i=1407844908>.

дел показывает, что в основном уголовные дела затрагивают не интернациональные преступные группы, занимающиеся рассматриваемой контрабандой, а преступников-одиночек¹.

К факторам, которые отрицательно сказались на состоянии борьбы с контрабандой объектов СИТЕС, помимо непродуманных новелл в УК РФ, относится и лишение федеральным законом № 420-ФЗ таможенных органов права производства дознания. Хотя компетенция таможенных органов в сфере правоохранения была все же восстановлена и даже расширена, отрицательные последствия: уход квалифицированных кадров, необходимость набора и обучения новых специалистов, вызванные вышеуказанным законом, – сказываются до настоящего времени: как отмечено выше, многие преступления остаются не выявленными, значительная часть возбужденных уголовных дел прекращается или производство по ним приостанавливается; организаторы контрабанды, как правило, не устанавливаются.

Выявление интернациональных ОПГ, специализирующихся на контрабанде образцов СИТЕС, в основном, – результат оперативно-розыскной деятельности, соответственно, важно принятие мер по дальнейшему совершенствованию этой деятельности. Необходимо обучать методике расследования контрабанды дознавателей и следователей.

Для борьбы с незаконным ввозом-вывозом образцов СИТЕС нужно использовать и административную ответственность. Такая практика есть. Белгородской таможней и Пограничным управлением ФСБ России по Белгородской и Воронежской областям был задержан груз в автомобиле «Хонда» с кыргызскими номерами, следующем из Украины в Россию, – 6 клеток и 2 коробки с попугаями без сопроводительных документов. Три гражданина Кыргызии купили в Украине попугаев без документов для продажи в Москве. Содеянное квалифи-

¹ URL: <http://sci-article.ru/stat.php?i=1407844908>. Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: новый взгляд на правовые аспекты уголовной ответственности; Репортаж со змеей на шее // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tks.ru/reviews/2006/03/09/04> (дата обращения: 18.05.2007); Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: новый вид преступности. Юридические науки. – М., 2009. – №4 (38). – С. 62–64. [Электронный ресурс]. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=13048921>.

Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: объект и понятие предмета преступления // Экономика, социология и право // Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы: Материалы научно-практической конференции 10–15 мая 2010 г.: в 2-х т. Том 2. – М., 2010а. № 5. май. С. 128–132. [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.zakonia.ru/analytics/77/52501>; Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: «внутренняя контрабанда» образцов дикой природы // «Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук». Журнал научных публикаций. – № 11. 2010б. ноябрь. С. 226–228. [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.yureclub.ru/docs/criminal/article154.html>.

цировано по ч.1 ст.16.3 КоАП РФ. Попугаи возвращены в Украину¹. К административной ответственности привлекались лица, пытавшиеся незаконно вывезти в Китай рога оленей и др.²

Актуальные вопросы приобретения хозяйствующими субъектами права пользования объектами животного мира³

Сохранение биологического разнообразия фауны является одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти, реализующееся посредством создания условий для поддержания ее в состоянии, позволяющем обеспечить видовое разнообразие и сохранить численность объектов животного мира в пределах, необходимых для их расширенного воспроизводства. Изъятие объектов животного мира осуществляется с учетом экологических, социальных и экономических факторов.

Хозяйствующие субъекты, решившие на законных основаниях вести деятельность, связанную с использованием объектов животного мира, как правило, предполагают осуществлять ее длительное время.

Однако нестабильность норм правового регулирования в области добычи объектов животного мира приводит к их неоднозначному толкованию и, как следствие, противоречивой правоприменительной практике.

Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» в редакции, действовавшей до 1 апреля 2010 г. (далее – Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ), было установлено, что объекты животного мира могли предоставляться уполномоченными органами государственной власти юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в пользование на основании долгосрочной лицензии (ст. 33).

Для получения долгосрочной лицензии на пользование животным миром заинтересованное юридическое лицо или индивидуальный предприниматель должны были подать заявление в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который на основа-

¹ Жихова И. Триста попугаев // Таможня. – 2015. – № 16. – С. 21.

² Бойко М. «... и половые органы благородных оленей» // Таможня. – 2015. – №16. – С. 22.

³ Хромов Евгений Владиленович – прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики прокуратуры Ивановской области, кандидат технических наук.

нии заключения уполномоченного органа принимал решение о предоставлении заявленной территории, акватории за плату или бесплатно в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации. После этого органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с пользователем животного мира заключался договор о предоставлении в пользование животного мира и территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром (ст. 37).

Таким образом, Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ предусматривал использование объектов животного мира на основании договора о предоставлении в пользование территорий охотничьих угодий, необходимых для ведения охотничьего хозяйства и долгосрочной лицензии на пользование животным миром.

Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ), вступившим в силу с 1 апреля 2010 г., ст. 33 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ изложена в новой редакции, указывающей, что объекты животного мира предоставляются в пользование физическим и юридическим лицам по основаниям, установленным этим законом и Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ; ст. 37, 38, 53, предусматривающие выдачу долгосрочных лицензий, порядок выдачи долгосрочной лицензии, ее содержание, заключение договоров о предоставлении в пользование территории или акватории, необходимых для осуществления пользования животным миром, уплату государственной пошлины за рассмотрение заявлений о предоставлении долгосрочных лицензий и за их предоставление, признаны утратившими силу.

При этом гл. 3 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ урегулирован порядок предоставления земельных и лесных участков из земель, находящихся в государственной собственности, для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства в границах охотничьих угодий по результатам аукционов на право заключения охотхозяйственных соглашений.

Порядок заключения охотхозяйственных соглашений определен в ст. 27 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ.

Таким образом, с 1 апреля 2010 г. действующее законодательство не допускало возможности выдачи долгосрочных лицензий на пользование животным миром, равно как и заключения договоров (соглашений) о предоставлении в пользование территорий или акваторий,

необходимых для осуществления пользования животным миром, без проведения аукциона.

В правоприменительной практике встречались случаи незаконной выдачи долгосрочных лицензий на право пользования объектами животного мира и заключения договоров на право пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства после 01.04.2010.

Так, Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Курганской области 16.04.2010 охотпользователю выдана долгосрочная лицензия на право пользования объектами животного мира и заключен договор о предоставлении права пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства. На основании решения суда указанный договор признан ничтожным, а лицензия – недействительной¹.

В силу ч. 1 ст. 71 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ право долгосрочного пользования животным миром, которое возникло у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняется до истечения срока действия указанных лицензий, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей.

Таким образом, законодательно урегулирована деятельность двух категорий охотпользователей:

- 1) хозяйствующих субъектов, заключивших охотхозяйственные соглашения;
- 2) хозяйствующих субъектов, осуществляющих пользование объектами животного мира на основании долгосрочной лицензии и договора о предоставлении права пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Однако комплекс прав указанных категорий охотпользователей отличается, на что обращено внимание в абзаце четвертом п. 4.1 Постановления Конституционного Суда РФ от 25.06.2015 № 17-П.

Во-первых, хозяйствующим субъектам, осуществляющим пользование объектами животного мира на основании долгосрочной лицензии и договора о предоставлении права пользования территориями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства, не могут быть

¹ См.: Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22.07.2014 № 82-КГПР14-5 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 25.02.2016.

установлены квоты на добычу охотничьих ресурсов на лимитируемые виды – лось, благородный и пятнистый олень, барсук, выдра, рысь и т.д.

Данный вывод следует из анализа положений ч. 9 ст. 24 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ, согласно которой квота добычи охотничьих ресурсов в отношении каждого закрепленного охотничьего угодья определяется в соответствии с заявками хозяйствующих субъектов, заключивших охотхозяйственные соглашения.

Указанная категория охотпользователей осуществляет использование объектов животного мира в иных формах: изучение, получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового, а также добыча не лимитируемых видов охотничьих ресурсов (абз. 7 ст. 1 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ).

Аналогичного мнения придерживается и Верховный Суд РФ¹.

Во-вторых, абз. 7 ст. 12 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ установлен принцип отделения права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами.

На основании п. 5 ч. 1 ст. 25 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) деятельность в сфере охотничьего хозяйства на землях лесного фонда является самостоятельным видом лесопользования. В силу ч. 2 ст. 36 ЛК РФ лесные участки предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на основании охотхозяйственных соглашений, заключенных в соответствии с федеральным законом об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и договоров аренды лесных участков.

Таким образом, наличие права пользования объектами животного мира (в рамках охотхозяйственного соглашения или договора о предоставлении права пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства) не дает право использования лесных участков. Использование лесных участков может осуществляться лишь на основании договора аренды лесных участков, правом, на заключение которого наделены лишь лица, заключившие охотхозяйственные соглашения.

¹ См.: Определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.05.2015 № 7-АПГ15-5 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 25.02.2016.

Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в сфере использования объектов животного мира на основании договора о предоставлении права пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства, лишены возможности заключения договора аренды лесных участков.

При этом незаключение договоров аренды лесных участков препятствует реализации права на пользование объектами животного мира на указанной территории.

Следует констатировать, что законодатель, устанавливая различный правовой статус указанных категорий охотпользователей, понуждает лиц, осуществляющих пользование объектами животного мира на основании долгосрочной лицензии и договора о предоставлении права пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства к заключению охотхозяйственных соглашений в порядке установленном ч. 3 ст. 71 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ.

При этом хозяйствующие субъекты на основании ч. 5 ст. 71 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ обязаны одновременно внести плату за заключение охотхозяйственных соглашений, размер которой определяется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 490.

В этом выражается еще одно различие перечисленных категорий охотпользователей: заключение договора о предоставлении права пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства может быть возмездным и безвозмездным, а охотхозяйственного соглашения только платно.

Правоприменительная практика показывает, что есть еще несколько категорий лиц, имеющих право пользования объектами животного мира, правовой статус которых недостаточно урегулирован на законодательном уровне.

Так, существуют охотпользователи имеющие долгосрочные лицензии на право пользования объектами животного мира, но договора о предоставлении права пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства с ними расторгнуты.

Например, на территории Ивановской области 18.12.2001 общественной организации выдана долгосрочная лицензия на пользование объектами животного мира сроком действия до 01.03.2022 и с ней заключен договор о предоставлении в пользование территорий охотничьих угодий, необходимых для ведения охотничьего хозяйства и пользования животным миром.

Решением Арбитражного суда Ивановской области от 27.06.2010 по иску правительства региона указанный договор расторгнут по причине существенных нарушений его условий общественной организацией, выразившихся в выдаче путевок на право охоты, значительно превышающих пропускную способность, отсутствии в каждом охотничьем хозяйстве егерской службы, не проведении охотустроительных работ¹.

Решение об аннулировании долгосрочной лицензии на право пользования объектами животного мира в порядке п. 20 Положения о порядке выдачи долгосрочных лицензий, утвержденного приказом Минсельхоза России от 26.06.2000 № 569, в настоящее время признанным утратившим силу на основании приказа Минсельхоза России от 27.08.2010 № 293, не принималось. При этом в самой лицензии указано, что пользование животным миром, а также территориями, необходимыми для деятельности в сфере охотничьего хозяйства, осуществляется в соответствии с договором, который является неотъемлемой частью самой лицензии.

Указом губернатора Ивановской области от 11.11.2010 № 152-уг «Об общедоступных охотничьих угодьях Ивановской области» территории, ранее предоставленные общественной организации, признаны общедоступными.

Учитывая, что охотничьи угодья, ранее предоставленные общественной организации, Указом губернатора Ивановской области от 11.11.2010 № 152-уг переведены из категории закрепленных в общедоступные, уполномоченным органам выдавались разрешения на добычу охотничьих ресурсов на указанной территории физическим лицам (подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ).

Общественной организацией неоднократно оспаривалось законность выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов уполномоченным органом физическим лицам, полагая, что несмотря на расторжения указанного договора, наличие лицензии сохраняет за организацией право на пользование объектами животного мира в рамках ранее предоставленных территорий, а следовательно, и право выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов в закрепленных угодьях принадлежат организации. Действия уполномоченного органа Высшим

¹ См.: Решение Арбитражного суда Ивановской области от 27.06.2010 по делу № А17-9093/2009, постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 27.10.2010 по делу № А17-9093/2009 и Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.02.2011 № Ф01-5156/2010 по делу № А17-9093/2009// СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 26.02.2016.

Арбитражным Судом Российской Федерации признаны не противоречащими федеральному законодательству¹.

При этом судом отмечалось, что Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (в ред. до 01.04.2010) связывал право пользования объектами животного мира с наличием не только лицензии, но и договора, заключенного с уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации на предоставление в пользование соответствующих территорий. Реализовать это право пользователь мог только в пределах границ, указанных в договоре о предоставлении территории охотничьих угодий.

Также Арбитражным судом отмечено, что законодатель в ч. 3 ст. 71 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ, подтвердив действие ранее выданных долгосрочных лицензий, в то же время предусмотрел иной порядок регулирования правоотношений по предоставлению права на добычу охотничьих ресурсов (заключение охотхозяйственных соглашений), соблюдение которого обязательно. При этом сохранение права долгосрочного пользования животным миром за лицами, указанными в п. 1 ст. 71 Федерального закона № 209-ФЗ, обусловлено наличием у них не только долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира, но и ранее заключенного договора о предоставлении в пользование территорий, на которых это право может быть реализовано. Поэтому несмотря на то, что в выданной общественной организации лицензии есть ссылки на договор о предоставлении в пользование территорий и на ее площадь, эта лицензия (при отсутствии договора) не может рассматриваться как документ, дающий право на пользование животным миром на указанной территории.

Кроме того, следует отметить, что в Определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22.07.2014, также содержался вывод о невозможности заключения договора о предоставлении в пользование территорий для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства после 01.04.2010².

Однако решением Ивановского областного суда от 05.07.2011, оставленным без изменения определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.09.2011, Указ гу-

¹ См.: Определения Высшего Арбитражного Суда РФ от 14.11.2011 № ВАС-14461/11 и от 07.02.2012 № ВАС-561/12 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 26.02.2016.

² См.: Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22.07.2014 № 82-КГПР14-5 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 25.02.2016.

бернатора Ивановской области от 11.11.2010 № 152-уг в части отнесения территорий, ранее предоставленных общественной организации, к общедоступными признан недействующим¹.

Верховный Суд РФ, в отличие от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, пришел к иному выводу.

Так, судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что расторжение договора на предоставление в пользование общественной организации охотничьих угодий, необходимых для ведения охотничьего хозяйства и пользования животным миром, не свидетельствует о прекращении права пользования объектами животного мира названной общественной организацией, поскольку предоставление в пользование территории, необходимой для осуществления пользования животным миром, являлось согласно ст. 37 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ (в ред. до 01.04.2010) одной из стадий порядка выдачи лицензий. По мнению судебной коллегии, возможность отнесения территории охотничьих угодий, ранее закрепленных за общественной организацией, к общедоступным охотничьим угодьям возникает по истечении срока действия долгосрочной лицензии, имеющейся у юридического лица.

Позволим себе не согласиться с приведенным решением.

По нашему мнению, расторжение указанного договора о предоставлении в пользование территорий охотничьих угодий, необходимых для ведения охотничьего хозяйства и пользования животным миром, прекращает право пользования животным миром на основании долгосрочной лицензии, выданной на основании этого договора.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 № 1256-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Ивановской областной общественной организации охотников и рыболовов на нарушение конституционных прав и свобод ч. 1 ст. 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» отмечалось, что договор о предоставлении в пользование территорий охотничьих угодий, необходимых для ведения охотничьего хозяйства и пользования животным миром, наряду с лицензией выступает обязательным условием осуществления пользования животным миром.

¹ См.: Определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.09.2011 № 7-Г11-9 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 26.02.2016.

В этой связи отсутствие хотя бы одного из перечисленных документов (договора или лицензии) лишает охотпользователя права пользования животным миром, предоставленного в рамках Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ в ред. до 01.04.2010.

Неопределенность толкования норм федерального законодательства высшими судебными инстанциями, привела к тому, что 23.10.2014 Правительством Ивановской области и общественной организацией вновь заключен договор о предоставлении территории охотничьих угодий, необходимых для ведения охотничьего хозяйства и пользования животным миром, в границах указанных в долгосрочной лицензии.

Решением Арбитражного суда Ивановской области от 15.06.2015, оставленным без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда и Арбитражного суда Волго-Вятского округа, заключение подобного договора (после 01.04.2010) признано незаконным¹.

Суды пришли к выводу об отсутствии совокупности условий, предусмотренных в ст. 71 Закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ, необходимых для предоставления в приоритетном порядке (без аукциона) права на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий общественной организации, утратившей к моменту совершения сделки от 23.10.2014 право долгосрочного пользования животным миром по причине расторжения в судебном порядке ранее заключенного договора о предоставлении в пользование территорий, на которых это право может быть реализовано.

Суды установив, что по состоянию на 01.04.2010 у общественной организации при наличии неаннулированной лицензии отсутствовал действующий договор о предоставлении в пользование территории, правомерно сочли, что ее право долгосрочного пользования животным миром после указанной даты не сохранилось и могло быть вновь приобретено лишь путем заключения охотхозяйственного соглашения по результатам аукциона.

При этом арбитражные суды с учетом позиции, изложенной в определении Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 № 1256-О, обоснованно отклонили ссылку правительства региона на определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.09.2011 № 7-Г11-9.

¹ См.: Решение Арбитражного суда Ивановской области от 15.06.2015 № А17-8488/2014, постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 18.09.2015 № 02АП-6607/15 и Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.12.2015 № Ф01-4905/15 по делу № А17-8488/2014 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 26.02.2016.

Однако ситуация с неопределенностью подходов судебных инстанций к вопросу возможности заключения договора с общественной организацией, имеющей долгосрочную лицензию на право пользования животным миром, нашла новое продолжение.

Решением Фрунзенского районного суда Ивановской области от 15.12.2015, вступившим в законную силу 19.01.2016, на правительство Ивановской области возложена обязанность заключить с общественной организацией договор о предоставлении в пользование территорий охотничьих угодий¹.

Суд общей юрисдикции вновь пришел к выводу о том, что договор о предоставлении права пользования территориями, необходимыми для осуществления пользования животным миром, является неотъемлемым элементом долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира, в связи с чем возложил обязанность на правительство региона заключить подобный договор с общественной организацией.

Указанную позицию считаем несовершенной по выше приведенным доводам.

Следует проанализировать правовой статус еще одной категории лиц, претендующих на право пользования объектами животного мира – арендаторов лесных участков.

Так, в настоящее время в различных регионах у юридических лиц имеются действующие договора аренды лесных участков для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства, при отсутствии заключенных охотхозяйственных соглашений, договоров о предоставлении права пользования территориями и акваториями для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства, долгосрочных лицензий на право пользования объектами животного мира.

На основании положений ст. 74 ЛК РФ (в редакции, действовавшей до 01.04.2010), п. 3, 4 Правил подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2007 № 324 (действовавших до 10.05.2010), договора аренды лесных участков для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства заключались по результатам аукционов в соответствии с требованиями настоящего Кодекса.

В результате хозяйствующие субъекты, не получившие права пользования объектами животного мира в соответствии с требованиями ст. 33, 37 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ (в ред., дей-

¹ См.: Решение Фрунзенского районного суда г. Иваново от 15.12.2015 № 2а-4910/15 // Архив прокуратуры Ивановской области.

ствовавшей до 01.04.2010), стали обладателями лесных участков для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Указанные хозяйствующие субъекты активно отстаивают свое право на пользование объектами животного мира, в том числе и в судебных инстанциях.

Так, одна из общественных организаций Республики Коми обратилась в арбитражный суд с иском к Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми о возложении обязанности заключить охотхозяйственное соглашение.

Требования со ссылкой на ст. 72, 74 ЛК РФ и п. 3, 5, 6, 7 ст. 71 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ мотивированы тем, что истец, получив в пользование охотничьи угодья на основании договора аренды лесного участка, вправе заключить охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона и без внесения единовременной платы. По мнению заявителя, положения ст. 71 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ распространяются не только на владельцев долгосрочных лицензий, но и на лиц, заключивших договоры аренды лесных участков, а отказ в заключении охотхозяйственного соглашения лишает его возможности реализовать свое право использования арендуемой территории в соответствии с ее целевым назначением.

Арбитражный суд решением от 22.06.2011 отказал в удовлетворении исковых требований. Руководствуясь ч. 1 ст. 27 и ст. 71 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ, суд пришел к обоснованному выводу о том, что истец, не получив долгосрочную лицензию до момента вступления в законную силу настоящего Федерального закона, утратил исключительное право на заключение охотхозяйственного соглашения без проведения аукциона.

Также суд пришел к обоснованному выводу о том, что охота является видом пользования животным миром, а ведение охотничьего хозяйства – видом лесопользования. При этом указанные виды пользования приобретаются и реализуются каждый в самостоятельном порядке, в связи с чем заключение договора аренды лесного участка не влечет автоматического возникновения права пользования объектами животного мира (охотничьими ресурсами)¹. Указанный принцип закреплен и в абз. 7 ст. 12 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ.

Договор аренды лесных участков наряду с охотхозяйственным соглашением выступает обязательным условием осуществления ви-

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15.02.2012 № Ф01-5817/11 по делу А29-1799/2011 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 26.02.2016.

дов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на землях лесного фонда.

Зачастую лица, имеющие в установленном порядке право пользования объектами животного мира, игнорируют необходимость получения права пользования лесными участками.

Например, органами прокуратуры Ивановской области в 2015 г. установлено, что на территории региона 20 из 34 хозяйствующих субъектов, с которыми заключены охотхозяйственные соглашения, вопреки требованиям ч. 2 ст. 36, ст. 88, 89 ЛК РФ не заключили договора аренды лесных участков, не разработали проекты освоения лесов. В результате на протяжении более двух лет незаконно осуществлялось использование лесных участков общей площадью более 276 тыс. га для ведения охотничьего хозяйства. По причине отсутствия договоров аренды охотпользователями не производилось противопожарное и санитарное обустройство лесов, плата за пользование лесными участками в бюджет Российской Федерации не перечислялась.

При этом проверка показала, что не все лесные участки, включенные в границы охотничьих угодий, могли быть предоставлены в аренду. Указанные факты связаны с тем, что часть лесных участков относится к лесопарковым зонам, в которых в силу п. 2 ч. 3 ст. 105 ЛК РФ запрещается деятельность в сфере охотничьего хозяйства. Указанные факты требуют уточнения границ охотничьих угодий в рамках охотхозяйственных соглашений.

По искам прокуроров охотпользователям запрещено использование лесных участков для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Кроме того, по постановлениям прокуроров виновные лица привлечены к административной ответственности по ст. 7.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Аналогичные нарушения выявлялись органами прокуратуры на территории Красноярского, Забайкальского краев, Республик Алтай, Башкортостан, Татарстан¹.

Заключив охотхозяйственное соглашение, юридические лица и индивидуальные предприниматели, в силу ч. 2 ст. 36, п. 1 ч. 3 ст. 74, п. 2 ч. 1 ст. 83 ЛК РФ, вправе без проведения аукциона заключить договора аренды лесных участков.

¹ Апелляционные определения Верховного Суда Республики Татарстан от 19.10.2015 по делу № 33а-14044/2015, Забайкальского краевого суда от 29.04.2015 по делу № 33-1642/2015, Верховного Суда Республики Башкортостан от 22.01.2015 по делу № 33-792/2015, Красноярского краевого суда от 23.06.2014 № 33-5914/2014, Верховного суда Республики Алтай от 19.03.2014 по делу № 33-184 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 26.02.2016.

На основании ст. 4.4 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (в ред., действовавшей до 01.01.2015) для проведения государственной регистрации прав на лесные участки и сделок с ними вместо кадастрового плана или кадастрового паспорта допускалось представление планов лесных участков и идентификации лесного участка в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним по условному номеру, который присваивается такому лесному участку в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

С 1 января 2015 г. заключение договора аренды лесного участка для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства без его постановки на кадастровый учет невозможно. Учитывая, что на территории Российской Федерации на кадастровый учет поставлено лишь 14% лесных земель, актуальным является вопрос о том, кем должны быть проведены кадастровые работы: арендатором или арендодателем.

Так, комитетом Ивановской области по лесному хозяйству 11 марта 2015 г. отказал общественной организации в заключении договора аренды лесного участка для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства, сославшись на то, что испрашиваемый лесной участок не прошел кадастровый учет. По мнению государственного органа, работы по постановке лесного участка на кадастровый учет должны были быть проведены организацией.

Арбитражным судом Ивановской области решение уполномоченного органа признано незаконным¹. Суд отметил, что в п. 23 Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденного приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 26.07.2011 № 319 (утратил силу с 03.01.2016), определен исчерпывающий перечень оснований для отказа в заключении договора аренды лесного участка, к которым не проведение его кадастрового учета не относится.

В действующем в настоящее время п. 27 Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденного приказом Минприроды России от 28.10.2015 № 445, содержатся аналогичные требования.

¹ См.: Решение Арбитражного суда Ивановской области от 29.12.2015 № А17-3012/2015 // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 26.02.2016.

Таким образом, в случае обращения охотпользователя за заключением договора аренды лесных участков для ведения деятельности в сфере охотничьего хозяйства обязанность по проведению кадастровых работ в отношении такого участка действующим законодательством возложена на уполномоченный орган.

Охотпользователи обязаны заключить не только договора аренды лесных участков, в границах охотничьих угодий, но и договора аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности в указанных границах.

При этом обязанность по заключению таких договоров возникает не только для размещения объектов охотничьей инфраструктуры, но и для иной деятельности, в том числе для воспроизводства объектов животного мира и организации охоты¹.

Незаключение охотпользователем договоров аренды земельных и лесных участков в границах охотничьих угодий, находящихся в государственной собственности, являющихся средой обитания объектов животного мира, делает невозможным реализацию им права на добычу охотничьих ресурсов.

Для решения возникших проблем целесообразно формировать земельные и лесные участки, находящиеся в государственной собственности в границах охотничьих угодий, до проведения аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения, а также закрепить срок заключения договоров аренды земельных участков после подписания охотхозяйственного соглашения, как основание возникновения права на использование объектов животного мира.

Анализ региональной практики регламентации учета охотничьих животных²

Определение предельно допустимых объемов изъятия живых ресурсов дикой природы опирается на ведение экологического мониторинга, включающего количественную оценку состояния этих ресурсов, в том числе посредством проведения полевых учетных работ. В насто-

¹ Подробнее см.: *Хромов Е.В.* Актуальные вопросы правоприменения и использования земель и земельных участков при добыче объектов животного мира // Проблемы исполнения законодательства об охране объектов животного мира: сб. мат. круг. стола (10.04.2015, г. Москва) / под общ. ред. Н.В. Субановой. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – С. 76–82.

² **Матвейчук Сергей Павлович** – старший научный сотрудник отдела экономики, техники, права и охотничьего туризма ФГБУН «Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства и звероводства им. профессора Б.М. Житкова».

ящей статье рассматриваются, на локальном примере, некоторые правовые аспекты осуществления государственных функций в этой сфере.

Согласно Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования, в том числе законодательством о животном мире (ст. 26), а государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания является подсистемой единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) (ч. 3 ст. 63¹).

Федеральный закон «О животном мире» предусматривает осуществление государственного учета объектов животного мира и их использования (ст. 14), проведение государственного мониторинга объектов животного мира (ст. 15) и ведение их государственного кадастра (ст. 14); государственный кадастр охотничьих ресурсов (животных) ведется в форме государственного охотхозяйственного реестра¹ (далее – госохотреестр). Пользователи животным миром обязаны ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган (ст. 14).

Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об охоте»), предусматривая осуществление государственного мониторинга охотничьих ресурсов (ст. 36; далее – госохотмониторинг) и ведение госохотреестра (ст. 37), устанавливает, что Российская Федерация передает осуществление этих полномочий (за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения) органам государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 5 ч. 1 ст. 33), оставляя за собой право на издание соответствующих нормативных правовых актов, в том числе методических указаний и инструктивных материалов (п. 3 ч. 4 ст. 33).

Таким образом, информационная база определения предельно допустимых объемов изъятия охотничьих животных состоит из результатов учетных работ, пополняющих, наряду с другими источниками, госохотреестр и позволяющих вести динамический мониторинг состояния популяций.

¹ Пункт 14 Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира, утвержденного приказом Минприроды России от 22.12.2011 № 963.

В соответствии с Порядком осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных, утвержденным приказом Минприроды России от 06.09.2010 № 344 (далее – Приказ № 344), сбор сведений о численности и состоянии охотничьих ресурсов осуществляется:

– на особо охраняемых природных территориях федерального значения – соответствующими природоохранными учреждениями (п. 7.2.3);

– в общедоступных охотничьих угодьях и на иных территориях, являющихся средой обитания охотничьих ресурсов, – органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (п. 7.2.1) (далее – охотуправление);

– в закрепленных охотничьих угодьях – юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими охотпользование на основании охотхозяйственных соглашений или долгосрочных лицензий (п. 7.2.2) (далее – охотпользователи).

Наиболее масштабной учетной работой в течение нескольких десятилетий является ежегодно проводимый зимний маршрутный учет (далее – ЗМУ), который охватывает все территории страны с устойчивым снежным покровом (кроме тундровых и высокогорных) и большинство оседлых видов охотничьих животных (кроме зимоспящих, подземноживущих и т.п.). Этот вид учета – единственный, в отношении которого Минприроды России утвердило предусмотренные Федеральным законом «Об охоте» специальные, обязательные к исполнению, имеющие нормативный правовой статус Методические указания¹ (далее – Методуказания 2012 г.); ранее применялись Методические рекомендации 2009 г., одобренные совещательным органом Минсельхоза России² (далее – Рекомендации 2009 г.) и Методические указания 1990 г., утвержденные Главохотой РСФСР³

¹ Методические указания по осуществлению органами исполнительной власти субъектов РФ переданного полномочия РФ по осуществлению государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания методом зимнего маршрутного учета, утвержденные приказом Минприроды России от 11.01.2012 № 1. В ходе ЗМУ учитываются также амурский тигр и дальневосточный леопард, не отнесенные к охотничьим ресурсам.

² Методические рекомендации по организации, проведению и обработке данных зимнего маршрутного учета охотничьих животных в России (с алгоритмами расчета численности), рекомендованные к изданию Научно-техническим советом Минсельхоза России от 28.05.2009, протокол № 15.

³ Методические указания по организации, проведению и обработке данных зимнего маршрутного учета охотничьих животных в РСФСР, утвержденные Главохотой РСФСР 20.06.1990.

(нормативный правовой акт). ЗМУ проводится во всех охотничьих угодьях в январе-феврале каждого года на документированных постоянных маршрутах не менее определенного числа и протяженности. Учетчики проходят учетный маршрут, фиксируя следы зверей суточной свежести, а также увиденных птиц. Затем, при обработке материалов учета, полученные данные о встречаемости преобразуются в абсолютные величины. Чем выше количество следов зверей и встреч птиц на единицу маршрута, тем выше будет оценка численности животных и, соответственно, допустимый объем возможного изъятия, не угрожающий устойчивости существования эксплуатируемой популяции.

Допустимость объема изъятия для большинства видов охотничьих животных обеспечивается опосредованно, через установление относительных параметров добычи (норм и нормативов)¹. Для некоторых видов, перечень которых определен Федеральным законом «Об охоте» и, в соответствии с ним², Минприроды России³ (далее – лимитируемые виды), допустимый объем изъятия определяется в виде точного количества особей (для некоторых видов, кроме того, пола и возраста). Оно устанавливается охотуправлением в квотах для каждого охотугодя (как закрепленного, так и общедоступного); совокупность квот составляет региональный лимит добычи, утверждаемый высшим должностным лицом региона. Учет, мониторинг и определение квот для общедоступных охотничьих угодий целиком подконтрольно охотуправлениям, квоты для закрепленных угодий определяются ими в соответствии с заявками, представляемыми охотпользователями (до 15 апреля каждого года)⁴ после представления (до 1 апреля) в охотуправление данных о численности охотничьих животных и других мониторинговых сведений⁵. Методуказания 2012 г. предусматривают, в частности, что «данные учета численности зверей и птиц методом зимнего маршрутного учета используются при определении квот добычи соответствующих видов охотничьих ресурсов» (п. 3).

¹ Статья 38 Федерального закона «Об охоте».

² Части 1 и 4 ст. 24 Федерального закона «Об охоте».

³ Перечень видов охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитами их добычи, утвержденный приказом Минприроды России от 17.05.2010 № 164.

⁴ Пункт 4 Порядка принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и внесения в него изменений, утвержденного приказом Минприроды России от 29.06.2010 № 228.

⁵ Пункт 9 Порядка осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных, утвержденного приказом Минприроды России от 06.09.2010 № 344.

Таким образом, результаты ежегодных учетов имеют ключевое значение для определения квот добычи диких копытных животных, охота на которых представляет особый интерес, как экономический, так и внеэкономический (престиж, связи, неформальные услуги). Это делает процедуру ЗМУ зоной активных манипуляций как охотпользователей, так и государственных органов федерального и регионального уровней. Состав участников, цели, мотивы и методы таких манипуляций весьма разнообразны и не поддаются краткому описанию; здесь мы ограничимся анализом инструментов, примененных одним из органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, при организации ЗМУ в 2016 г.

Министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края (далее – Минэкологии) в январе 2016 г. издало приказ¹, определивший сотрудников Минэкологии, ответственных за организацию и проведение ЗМУ, расчет численности охотничьих ресурсов, предоставление данных государственного мониторинга в Минприроды России, а также за проведение ЗМУ в охотничьих угодьях муниципальных районов края. Ответственным исполнителям поручалось обеспечить проведение зимнего маршрутного учета, «в т.ч. контрольного учета на постоянных учетных маршрутах», в соответствии с приложением № 1 к приказу. Приложение содержит список общедоступных и закрепленных за охотпользователями угодий, с указанием того, в каких закрепленных охотугодьях и сколько километров маршрутов, пройденных работниками охотпользователей, должно быть дополнительно пройдено в качестве контрольных представителями Минэкологии.

Письмом от 16.02.2016 Минэкологии направило своим инспекторам Рекомендации по заполнению и проверке ведомостей ЗМУ 2016 г., согласно которым представленные охотпользователями ведомости по тем маршрутам, на которых Минэкологии провело контрольный учет, следует «оставлять без подписи и не учитывать» при заполнении расчетных ведомостей; данные охотпользователей «о пересечениях следов по маршрутам, на которых проведен контрольный учет заменяются на данные, полученные в результате контрольного учета».

Эти акты, формально внутриведомственные, фактически, по нашему мнению, устанавливают процедуру, противоречащую действующей

¹ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края от 11.01.2016 № 1/04-од.

щему нормативному правовому акту – Методуказаниям 2012 г., нарушают ряд других актов федерального законодательства и затрагивают права и законные интересы хозяйствующих субъектов.

Во-первых, Методуказания 2012 г. не предусматривают возможности проведения контрольных учетов, прохождений маршрутов. Поступающие от охотпользователей ведомости проведенного ими ЗМУ подвергаются оценке качества (п. 32) и могут быть не приняты к обработке, не включены в расчеты по закрытому (исчерпывающему) перечню оснований (п. 33 и 37). Процедура Минэкологии предписывает исключение ведомости охотпользователя из расчетов независимо от их качества, в силу самого факта проведения контрольного учета.

Важно отметить, что Рекомендации 2009 г. (не являющиеся, как указывалось выше, нормативным правовым актом) предусматривали проведение охотуправлениями полевых контрольных проверок маршрутных учетов, проведенных охотпользователями, однако проверка завершалась составлением Акта контрольной проверки, форма которого предусматривала вариант несогласия проверяемого с ее результатами, с указанием причин несогласия. Процедура Минэкологии носит односторонний характер, не оставляет места возражениям и оспариванию.

Во-вторых, контроль учета, проведенного охотпользователем, может рассматриваться как проверка, неправомерная при отсутствии оснований, несоблюдении порядка проведения и оформления результатов (в частности, с обязательным участием проверяемого), установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В-третьих, в процедуре Минэкологии отсутствует порядок выбора проверяемых. Проведение контрольных учетов предусмотрено в 38 закрепленных угодьях (охотхозяйствах) из 186, причем 60% проверок планируется в охотугодьях общественных организаций охотников, которым принадлежит менее 30% охотхозяйств края, а в охотхозяйствах индивидуальных предпринимателей и родовых, семейных общин, которым принадлежит, совокупно, почти четверть охотхозяйств – ни одной. Произвольное назначение проверяемых охотпользователей создает, в нарушение Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», неравные, дискриминационные условия: для 80% охотхозяйств края расчеты бу-

дут проводиться по данным учетов, проводимых самим охотхозяйством, а для 20% – по данным учетов, проводимых, частично или полностью, охотуправлением. Вместе с тем охотуправление, самостоятельно оценивая данные, полученные своими представителями без участия охотпользователей, имеет не меньшие возможности для занижения или завышения показателей учета. Поскольку об объемах и местах проведения контрольных учетов, а также о заведомом неприятии в расчеты соответствующих данных охотпользователей известно заранее, у проверяемых охотхозяйств отсутствует интерес в проведении достоверных учетов.

Таким образом, подход, примененный Министерством природных ресурсов и экологии Красноярского края, состоит в проведении за счет бюджетных средств не предусмотренных действующим законодательством учетных работ в охотничьих угодьях произвольно определяемых хозяйствующих субъектов. Государственный орган власти в отсутствие правовых оснований принимает на себя выполнение обязанностей по проведению учетных работ, законодательно возложенных на пользователей охотничьих ресурсов. При этом государственный орган не является свободным от стимулов к искажению данных учетов; некоторые из таких стимулов закреплены юридически. Например, изданный губернатором края правовой акт определяет одним из индикаторов эффективности системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории Красноярского края «увеличение лимитов добычи основных охотничьих ресурсов»¹. Правительство Российской Федерации также запрограммировало неуклонный рост численности охотничьих копытных животных (кроме кабана) до 2020 г.²

Изучение правовых актов охотуправлений некоторых других регионов (более 20) о порядке проведения ЗМУ в 2016 г. не выявило фактов установления процедур, предусматривающих замену ведомостей учета, проведенного охотпользователями на закрепленных за ними охотугодьях, на ведомости контрольных учетов, осуществляемых представителями охотуправлений.

В некоторых регионах охотуправления не выходят за рамки Методуказаний 2012 г. Например, правовой акт Магаданской области

¹ Концепция государственной политики Красноярского края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды, утвержденная Указом губернатора Красноярского края от 25.11.2013 № 225-УГ на период до 2030 года (раздел 3.4).

² Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 (п. 110 приложения № 1).

прямо указывает, что «проведение мероприятий по учету численности охотничьих ресурсов распространяется на территорию общедоступных охотничьих угодий в муниципальных образованиях, за исключением территорий, переданных долгосрочным пользователям»¹. В большинстве случаев региональные правовые акты о ЗМУ 2016 г., не оспаривая исключительные полномочия охотпользователей на проведение учетов на закрепленной территории, все же дают сотрудникам охотуправлений неопределенные поручения обеспечить организацию и проведение учета на территории подконтрольных районов (Амурская область²), обеспечить контроль за проведением учетов численности на подведомственной территории (Нижегородская область³, Томская область⁴). Примером более четкого определения может быть акт Свердловской области, предписывающий проверять именно и только факт прохождения учетчиками учетных маршрутов⁵. Однако акт Алтайского края воспроизводит, как и в красноярском примере, положения не подлежащих применению Рекомендаций 2009 г. (о контрольной проверке учетных маршрутов в объеме не менее 10% от запланированного норматива), причем без предусмотренного ими актирования результатов проверок⁶. Руководитель Комитета по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области, издав приказ о проведении ЗМУ в соответствии с Методуказаниями 2012 г., не затрагивающий прав и интере-

¹ Приказ Департамента по охране и надзору за использованием объектов животного мира и среды их обитания Магаданской области от 16.12.2015 № 69-О «Об организации и проведении зимнего маршрутного учета охотничьих ресурсов в 2016 году на территории Магаданской области» (Приложение № 2).

² Приказ Управления по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Амурской области от 16.11.2015 № 75 «О проведении зимнего маршрутного учета численности охотничьих животных на территории Амурской области».

³ Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Нижегородской области от 16.12.2015 № 1677 «О проведении зимних учетов численности охотничьих ресурсов на территории Нижегородской области в 2016 году».

⁴ Приказ Департамента охотничьего и рыбного хозяйства Томской области от 28.12.2016 № 46-од «О проведении государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания методом зимнего маршрутного учета на территории Томской области».

⁵ Приказ Департамента по охране, контролю и регулированию использования животного мира Свердловской области от 30.12.2015 № 357 «Об организации проведения государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания методом зимнего маршрутного учета на территории Свердловской области в 2016 году».

⁶ Приказ Главного управления природных ресурсов и экологии Алтайского края от 02.12.2015 № 1350 «О проведении зимнего маршрутного учета охотничьих животных на территории Алтайского края в 2016 году».

сов охотпользователей¹, в тот же день издал подробное распоряжение по тому же вопросу, содержащее положения Рекомендаций 2009 г.²

Учитывая разнообразие и часто незаконность применяемых подходов, крайнюю зависимость охотпользователей от уполномоченных органов государственной власти и коррупциогенный потенциал манипуляций с организацией и проведением учетов, полагаем необходимым расширить зону внимания прокуратур к квотированию и лимитированию добычи охотничьих ресурсов, распространив ее на обобщающие учетные, мониторинговые работы.

¹ Приказ Комитета по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области от 30.12.2015 № 14 «О проведении зимнего маршрутного учета охотничьих ресурсов на территории Ленинградской области в 2016 году».

² Распоряжение Комитета по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области от 30.12.2015 № 201 «Об организации проведения учетов численности охотничьих ресурсов методом зимнего маршрутного учета и методом многодневного оклада на территории охотничьих угодий Ленинградской области в 2016 году».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современный этап развития цивилизации, характеризующийся превращением человеческой деятельности в один из главных факторов изменения окружающей среды на планете вследствие значительного антропогенного воздействия на все ее компоненты. По данным Всемирного фонда дикой природы (WWF), в период с 1970 по 2010 г. численность наземных популяций животных снизилась в среднем на 39%¹. Основную угрозу объектам животного мира несут сокращение и деградация мест обитания, а также преднамеренное истребление путем охоты в потребительских и в спортивных целях. Это формирует ранее неизвестные вызовы, одним из которых все явственнее становится ответственность человека за дальнейшую судьбу фауны.

Конституция Российской Федерации, помимо провозглашения права каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42), закрепляет также и обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). Таким образом, охрана животного мира является не только задачей государства в лице его органов, но и делом каждого, что требует осознания всеми жителями страны своей причастности к этому благородному делу.

Достижение цели сохранения численности и разнообразия видов животных требует реализации целого комплекса разнообразных способов воздействия на складывающуюся ситуацию, одним из которых является правовое регулирование, организующее и упорядочивающее государственное управление в рассматриваемой сфере и сопряженное с ним правоприменение. Эти элементы, в свою очередь, нуждаются в осмыслении с позиций юридической науки.

Инициированное АНО «Центр «Амурский тигр» в 2014 г. изучение состояния законности и прокурорского надзора в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, значительную роль в котором сыграл коллектив авторов Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, привело к постановке более широкой задачи – научной проработки вопросов охраны объектов животного мира в целом с позиций совершенствования правового

¹ Доклад WWF «Живая планета 2014». С. 21.

регулирования, повышения эффективности государственного управления, прокурорской деятельности.

Настоящий сборник научных трудов стал результатом творческих усилий не только ученых-правоведов, но и практиков-правоприменителей, ежедневно решающих задачи по сохранению объектов животного мира и среды их обитания. Высказанные в вошедших в данную работу статьях суждения об имеющихся проблемах в этой сфере и путях их решения, несомненно, не исчерпывают всего их разнообразия, а, наоборот, побуждают к постановке новых вопросов и поиску ответов на них.

Полагаем, эта книга может стать основой для дальнейших дискуссий о направлениях решения проблемы сохранения биоразнообразия в Российской Федерации в рамках междисциплинарного научно-практического сотрудничества заинтересованных органов, организаций, ученых.

ЛИТЕРАТУРА

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. Житкова Россельхозакадемии, 2013. – С. 15–53.

Астанин В.В., Королева М.В. Аналитический доклад «Криминологическая оценка экологической преступности и практика борьбы с ней». – М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2006.

Багаев А.А. Криминологическая характеристика и уголовно-правовое регулирование борьбы с незаконной добычей водных животных и незаконной охотой // Журнал фундаментальных и прикладных исследований. Астраханский государственный университет. – 2008. – № 3 (24). – С. 10–14.

Бедный О.П., Винокуров А.Ю., Зайцев В.Г. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о животном мире. – М.: Генеральная прокуратура РФ, 1998.

Безбородов Д.А., Пушкарев В.Г. Вопросы квалификации соучастия в уголовно наказуемом браконьерстве // Российский судья. – 2004. – № 9.

Белых Л.А. Административно-правовое регулирование охраны и использования животного мира в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – 182 с.

Борчашвили И.Ш. Уголовно-правовые проблемы борьбы с преступлениями в сфере экологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук – М., 1996. – 48 с.

Васичкина О.А. Пресечение нарушений законодательства в сфере охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам // Законность. – 2014. – № 8. – С. 33–36.

Винокуров А.Ю., Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М. Надзор за исполнением законов в сфере экологии // Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – 429 с. – (Профессиональная практика).

Винокуров А.Ю. Природоохранная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации: монография. – М.: Изд-во МосГУ, 2006. – 166 с.

Гаджилов г. М. Уголовно-правовой и криминологический анализ незаконной охоты: по материалам Республики Дагестан: дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2003.

Горохов Д.Б. Право собственности на объекты животного мира и проблемы его реализации // Реализация прав собственности на природные ресурсы: монография. – М.: Юристъ, 2007. – 240 с.

Дежурный А.А. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика браконьерства: по материалам Дальневосточного региона: дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2004.

Добрецов Д.Г. Какителашвили М.М. Деятельность органов российской прокуратуры по обеспечению законности в сфере экологии на современном этапе // Закон и время. – 2015. – № 9 (177). – С. 29–33.

Жадан В.Н. Актуальные вопросы криминологической характеристики экологических преступлений // Молодой ученый. – 2013. – № 4. – С. 387–393.

Жевлаков Э. Проблемы применения нормы об ответственности за незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации // Уголовное право. – 2014. – № 1. – С. 26–31.

Жевлаков Э.Н. Экологические преступления. – М., 2002.

Жихова И. Триста попугаев // Таможня. – 2015. – № 16.

Заславская Л.А. Законодательство о животном мире и охране окружающей среды: Практика применения // Государство и право. – 1996. – № 8.

Игонина Н.А., Шекк А.В., Рубцова М.В. Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства при реализации государственных, региональных и муниципальных программ: методические рекомендации. – М.: Академия Ген. прокуратуры РФ, 2014.

Каблов А.М. Незаконная охота, совершенная организованной группой // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 2. – С. 325–327; Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. – М., 2010.

Комментарий к закону «О животном мире»: (постатейный) / ИЗИСП ; под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юстицинформ, 2002.

Копылов М.Н., Меркулова К.А. Новое о CITES: к юбилею Конвенции // Экологическое право. – 2013. – № 4. – С. 31–36.

Краев Н.В., Краева В.Н. Приравнение к охоте – презумпция виновности, установленная законом // СПС «КонсультантПлюс».

Красилов В.В. Актуальные вопросы надзора за исполнением законодательства в сфере использования и охраны объектов животного мира на территории Республики Алтай // Известия Алтайского Республиканского отделения Русского географического общества. – 2013. – № 3. – С. 88–94.

Курманов А.С. Криминологическая характеристика незаконной охоты // Вестник Челябинского государственного университета. – 2003. – Вып. 1. Т. 9. – С. 47–51.

Курманов А.С. Незаконная охота: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2002.

Ляпустин С. Стратегически важные тигры и медведи // Таможня. – 2013. – № 20.

Максимов А.М. Международно-правовые стандарты охраны животного мира, их влияние на развитие российского уголовного и экологического права // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2014. – № 5. – С. 12–14.

Максимов А.М. Обеспечение безопасности животного мира: уголовно-правовые и криминологические модели (международный, российский и зарубежный опыт): монография. – М.: Юрлитинформ, 2015.

Малая Т.Н. Право собственности на животный мир: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 1996. – С. 104.

Митякина Н.М. Основания возникновения права на предпринимательскую деятельность в области использования водных биологических ресурсов // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 59–63.

Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: науч.-практ. пособие / ред. кол.: С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Д.О. Сиваков. – М.: Юриспруденция, 2011. – 352 с.

Мышко Ф.Г. Административно-правовая охрана природы и роль в ней милиции: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 152 с.

Надточий Ю.В. Уголовно-правовая охрана особо ценных животных и водных биологических ресурсов (целесообразность криминализации ст. 258.1 УК РФ) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 12 (50). – С. 131–134.

Никалаенко Э. Дикая охота // Таможня. – 2006. № 16.

Паламарчук А.В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии // Законность. – 2012. – № 4. – С. 14 – 19.

Пономарев И.С. Административно-правовая охрана живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13–14 апреля 2006 г., Москва / сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкопад, Д.О. Сиваков. – М.: ИЗиСП, ГУЗ, 2006. – 312 с.

Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира: сб. материалов круглого стола (10 апреля 2015 г., г. Москва) / под общ. ред. Н.В. Субановой; Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ. – М., 2015.

Проверка прокурором исполнения законов: пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой. – М.: Ген. прокуратура РФ; Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2015. – С. 11.

Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов: пособие / Н.А. Игонина и др. – М.: Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015.

Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчука. – М., 2014. – 336 с.

Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: новый вид преступности. Юридические науки. – М., 2009. – № 4 (38).

Сведова Ф. Кречета над Кремлем // Таможня. – 2015. – № 16.

Сиваков Д.О. Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // Экологическое право. – 2013. – № 5. – С. 30–36.

Стуцуренко П. Злейший враг контрабандиста // Таможня. – 2015. – № 16. – С. 14.

Халчанский С.А. Охрана животного мира средствами административной ответственности: По материалам Магаданской области: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

Хромов Е.В. Актуальные вопросы правоприменения и использования земель и земельных участков при добыче объектов животного мира // Проблемы исполнения законодательства об охране объектов

животного мира: сб. материалов круг. стола (10.04.2015, г. Москва)
/ под общ. ред. Н.В. Субановой. – М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ,
2015. – С. 76–82.

Чуйков В.А., Шахов В.С. Право пользования животным миром:
лекция. – Харьков, 1987. – С. 5.

Научное издание

**ОХРАНА ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА:
ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
АСПЕКТЫ**

Сборник научных трудов

*Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора
А.Ю. Винокурова*

Корректор *Т.Б. Слизун*
Компьютерная верстка *Т.А. Пробыловой*
Дизайн обложки *В.Р. Димухамедовой*

В оформлении обложки использована фотография Василия Солкина

Подписано в печать 05.07.2016. Формат 60×90/16.
Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 15
Тираж 500 экз. (1-й з-д 400)

РИТМ,
107076, г. Москва, ул. Стромынка д. 18