

## АНАЛИЗ ПРАВОВОГО СТАТУСА СТЕПНЫХ МЕСТООБИТАНИЙ ОХОТОРЕСУРСОВ, РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ БАЗУ

В статье рассматриваются правовые аспекты управления охотхозяйственной деятельностью, предлагаются законодательные инициативы, направленные на сохранение среды обитания степного биоразнообразия.

Современное охотопользование регулируется и находится в рамках основных законов:

1. Федеральный закон «О животном мире» (№52-ФЗ от 24.04.1995 г.)

2. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (№33-ФЗ от 14.03.1995 г.)

3. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» №174-ФЗ от 23.11.1995 г.

4. Федеральный закон «Лесной кодекс Российской Федерации» (22-ФЗ от 29.01.1997 г.)

5. Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР (Постановление Совмина РСФСР №1548 от 10.10.1960 г. В редакции Постановления Правительства РФ №436 от 3.05.1994 г.)

6. Постановление Правительства РФ (№997 от 13.08.1996 г. «Требование при осуществлении сельскохозяйственных производственных процессов»).

Антропогенное преобразование охотничьих угодий поставило перед охотничьим хозяйством России ряд вопросов, требующих объективного решения, о чем свидетельствуют ученые-охотоведы. В настоящее время открылась перспектива обозначить теоретическими расчетами перечень отрицательных воздействий на среду обитания биологических объектов (Козлов В.М. 1988). Поставленные вопросы должны целенаправленно решаться при проведении охотоустроительных работ.

Однако при проведении регламента предыдущих охотоустроительных изысканий не учитывался ряд специфических факторов, снижающих качество охотугодий. Таковыми являются: нерациональное использование земельного и лесного фондов, увеличение антропогенной нагрузки, отсутствие в 80-х годах государственных экологических экспертиз при добыче природных ресурсов. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» №174-ФЗ вступил в действие 23 ноября 1995 года. Согласно данному закону совершенно справедливо должны подвергаться экспертизе на уровне субъектов Российской Федерации проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, в том числе

проекты лесоустройства, землепользования и охотустройства.

Весь комплекс неучтенных отрицательных факторов, в ряде случаев проблемы в законодательстве привели к масштабному снижению численности не только диких копытных животных. Анализ отрицательной динамики численности создал прецедент разработки программ по восстановлению научно обоснованной плотности объектов охоты. Региональные программы по сохранению диких копытных животных и регулирование численности волка были приняты Законодательными собраниями и органами исполнительной власти Пермской, Екатеринбургской, Оренбургской областей.

В большинстве регионов лесной зоны, действительно, причиной снижения численности лосей и косуль явились волки. На регулирование численности волка потребовались суммы, в десятки раз превышающие расходы на проведение предупреждающих мероприятий. Управление популяцией **волков** должно быть непрерывным, межгосударственным и не зависеть от финансового положения российского охотпользователя.

Несколько иной спектр причин снижения численности лосей, кабанов и косуль обозначен в программах лесостепных и степных регионов России.

По существу программы послужили поводом первой ступени осмысления образовавшихся проблем в охотничьем хозяйстве.

Выделение объективных причин в Программах, над которыми необходимо работать охотпользователям, на наш взгляд, не полно отражает картину крупномасштабного преобразования естественных мест обитания и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты в современных условиях, чем нарушается принцип неотделимости объектов животного мира от среды обитания.

Разного рода отклонения от последовательного развития научных подходов в исследовании охотугодий сдерживаются несовершенством правовой

базы. Примером тому служит отсутствие программ по сохранению среды обитания объектов охоты.

В поисках причин отсутствия обратимся к анализу существующей законодательной базы. Во-первых, важно определить терминологическое значение охотничьих угодий. Во-вторых, как законодательно проработать механизм взаимоотношения пользователей с охотугодьями.

Согласно оложению «Об охоте и охотничьем хозяйстве» «охотничьи угодья признаются все земельные, лесные и водопокрытые площади диких зверей и птиц и могут быть использованы для ведения охотничьего хозяйства». Из этого следует, что такие природные ресурсы, как земля, лес и водные объекты, имеют предназначение в качестве охотничьих угодий. Причем законодательно приоритет землепользования закрепляется, особенно в последние годы, за сельхозугодьями (собственниками, землепользователями и арендаторами земельного фонда); за лесными угодьями (лесопользователями) и за водопокрытыми угодьями (водопользователями и арендаторами), а не за охотугодьями (охотпользователями). Доказательством тому служат слова из определения «признаются» и «могут быть», формально предостерегающие охотпользователя от совершения позитивных действий (защита, повышение продуктивности) в отношении земельных сельскохозяйственных угодий, лесных и водных ресурсов. Данное Положение разработано и утверждено в 1960 г., отредактировано в 1994 году и за последние девять лет никак не изменялось.

На фоне искусственного отторжения биологических объектов от среды обитания издан Лесной кодекс, статьи которого изначально занижают значимость охотугодий.

Статья 7 в редакции авторов Лесного кодекса говорит: «Все леса за исключением лесов, расположенных на землях Министерства обороны и землях населенных пунктов, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью, образуют лесной фонд». И далее: «Регулирование лесных отношений осуществляется с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности: земли, животного мира и других компонентов».

Статья 80 того же Кодекса усугубляет трансформированное представление об охотничьих угодьях (лесной категории) и дополняет предложением: «В лесном фонде могут осуществляться следующие виды лесопользования», а именно

«пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства».

По сути, лесные объекты животного мира остаются без узаконенных мест обитания. А для того чтобы лесные животные использовали лес как кормовую базу, охотпользователям необходимо заключить договор аренды с последующей оплатой за всю площадь передаваемого в пользование участка в иных случаях безвозмездно. По этому поводу дается разъяснение, что понятие «пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства» подразумевает использование участков лесного фонда в качестве охотничьих угодий (Письмо Рослесхоза). Через месяц Рослесхозом вносится разъяснение о смысловом значении статьи 80 Лесного кодекса, сформулированной так, что разногласие между региональными органами управления охотничьего хозяйства и управлением лесного хозяйства носят искусственный характер.

Из сказанного следует, что Рослесхоз (ст. 80) принуждает охотпользователя к заключению договора аренды лесных угодий, что противоречит статье 42 Гражданского кодекса РФ. Таким образом, отсутствие самостоятельного статуса лесной категории охотничьих угодий в финале породило формирование законодательной базы (об объектах охоты) со множеством противоречивых положений.

Перейдем к открытой категории охотугодий. Определения земельного фонда как охотугодья нет (кроме ранее предложенной в положении «Об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР»). Поэтому рассмотрим законодательные акты в отношении открытой категории охотугодий. Одни из них не действуют в силу явного противоречия, заложенного в формулировку: «Землепользователи при возделывании земли должны применять технологии и механизмы, которые не вызывают изменения среды обитания дикой фауны» (П 9, р. 2 Постановления Правительства РФ №997).

В этом случае зададимся вопросом: можно ли сохранить уцелевшие островки степи местообитания дрофы, стрепета и сайгака? Ответ находим в статье 22 Ф 3 «О животном мире», которая предписывает землепользователям: «при введении в хозяйственный оборот целинных земель должны проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира», то есть попросту нет. Эта же статья дополняет отношение к местообитаниям так: «Любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов жи-

вотного мира должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира».

Совершенно очевидно, что при данном подходе в понимании вопросов неотделимости объектов животного мира от среды их обитания, исходя из обзора представленных статьей закона, не находится места обитания как лесным, так и степным (полевым) видам охотничьей фауны. Однако, смягчая ситуацию, Постановление Правительства №997 вменяет владельцам сельхозугодий в обязанность обеспечение защиты объектов животного мира в период размножения, линьки и сохранения участков, являющихся убежищем для объектов животного мира. Другими словами, землепользователи освобождаются от ответственности за гибель животных и нарушение целостности защитных участков в иные, чем линька и размножение, периоды их жизнедеятельности.

Обязательным условием использования земельного фонда, является согласование с землепользователями и последующими оговорками одновременно. Хозяйственная деятельность может быть ограничена в целях охраны мест обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира. На защитных участках, как и в заказниках, запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и технологии их проведения (ФЗ «О животном мире»). Выходит так, что места обитания фоновых видов (зайцы, лисицы и др.) законодательно не защищены.

Возвращаясь к вопросу приоритетности сельхозугодий и тенденции искусственного отделения местообитаний от объектов охоты, приводим заключительные оговорки из постановлений. В случае ограничения хозяйственной деятельности землепользователям предусмотрена выплата компенсации (ФЗ «О животном мире»). А собственникам, владельцам, пользователям земельных участков, находящихся в границах заказников, представляются льготы по земельному налогу (ст. 22, п. 5 ФЗ ООПТ).

Статьи ФЗ «Об охране окружающей среды» также не затрагивают вопросов о правовом поле охотничьих угодий как среды обитания охотофауны.

Таким образом, исходя из неблагоприятной геоэкологической обстановки в степной зоне, с учетом максимально возможной антропогенной трансформации, а также в связи с тем, что в степной зоне,

памятниковые леса имеют важнейшее значение в экосистеме для диких копытных животных, а открытые угодья представлены различными типами сельскохозяйственных угодий с преобладанием пахотных, и в целях сохранения, восстановления среды обитания степного биоразнообразия предлагаем следующие законодательные инициативы:

1. Между сельскохозяйственными и охотничьими угодьями открытой категории законодательно установить знак равенства. Упрочить правовой статус охотугодий. Установить особый правовой статус и для лесных категорий охотугодий в степной зоне.

2. Добавить в правила государственной кадастровой оценки сельхозугодий в субъектах РФ экономическую ценность охотничьих биоресурсов.

3. Разработать экономические механизмы, обеспечивающие воспроизводство хозяйственно ценных видов животных и птиц на территории государственного охотничьего резервного фонда.

4. Провести расчеты потенциального количества видов охотресурсов, находящихся на 1 га различных типов сельхозугодий. По открытым категориям охотугодий определяют потенциальное количество видов диких животных и птиц, свойственных оцениваемой стадии обитания.

5. Разработать и усовершенствовать региональную среднестатистическую площадь охотресурсов всех видов для расчетной категории охотугодий как условно-эталонную единицу оценки.

Следовательно, при развитии земельного рынка будут заранее созданы благоприятные эколого-экономические условия для устойчивого охотпользования, которые будут практически способствовать:

- созданию агро-охотничьих объединений, исходя из реальной потребности в эксплуатации охотничьих ресурсов, путем организации специализированных ферм для диких животных;
- сохранению среды обитания охотресурсов степных регионов;
- проведению типологий, оценок качества охотугодий общего пользования (госохотрезервфонд);
- разработке региональных программ по сохранению девственных мест обитания диких животных и птиц в наиболее освоенных регионах;
- улучшению качества защитных и кормовых стадий обитания диких животных на сельскохозяйственных землях;
- изменению отрицательной динамики масштабного уменьшения численности диких животных в степной зоне;

– представлению для землепользователей единовременных налоговых земельных льгот, способствующих увеличению плотности животных выше расчетной или оптимальной;

– осуществлению разумного сочетания земледелия и пастбищного скотоводства с учетом традиционных укладов степного землепользования.

Освоение целинных земель под пашню: лесов, болот, степей – приводящее к уничтожению целостности природных экосистем, а также повторное вовлечение залежных земель в оборот должно согласовываться с охотпользователями путем проведения компетентной экспертизы с привлечением специалистов-охотоведов. С учетом уникальности памятников лесов в степной зоне предлагаем ведение лесного хозяйства и производство лесозаготовительных работ вывести на обязательное согласование с деятельностью охотпользователей. В частности, должны быть совместно определены сроки проведения и технология

основных и технология рубок главного пользования, а также объемы и направления лесовосстановительных работ. Это связано прежде всего с тем, что рубка и вывоз древесины являются лимитирующим фактором в воспроизводстве диких копытных. Отдельные деревья и древостои имеют большое значение в жизнедеятельности хозяйственно ценных видов охотфауны. Молодые зарастающие вырубki являются ценной кормовой базой. Захламленность в лесоводческой практике рассматривается как антисанитарное явление. Однако именно захламленность относится к защитной станции для диких животных и птиц, особенно кабанов, лосей, медведей (берлоги).

Все разработанные предложения рекомендуются в качестве региональной законодательной инициативы, закрепляющей в правовом аспекте региональные земельные кадастры, учитывающие экономическое значение станций обитания как редких, так и хозяйственно ценных видов.