

УДК 639.1.057 : 639.111.16 : 504.052

А.А. Юдин¹, Д.В. Скуматов²

ООО «Яблоновское охотхозяйство», Ленинградская область, Россия¹

ФГБНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова, Киров, Россия²

О ДИСКРЕЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЦИОНАЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ

На конкретном примере из практики показана необходимость корректировки и пересмотра действующего законодательства для обеспечения рационального неистощительного использования ресурсов одного из основных видов охотничьих животных.

Ключевые слова: управление, охотничьи ресурсы, учет, лось, численность, рациональное использование.

Дискреционные полномочия органа государственной власти предоставляют возможность этому органу (или конкретному должностному лицу) по своему усмотрению определить вид и содержание принимаемого управленческого решения. Дискреция может быть полезна, поскольку при применении норм права к конкретному делу позволяет учитывать индивидуальные его особенности. В то же время, если дискреционные полномочия применяет некомпетентный чиновник, это бывает деструктивно. К примеру, когда дискреция использована в целях удовлетворения личных амбиций или как способ самоутверждения и пресечения альтернативной точки зрения, она не обеспечит объективного, верного решения, а может содержать и криминальный оттенок как источник коррупции.

Приказ Минприроды России № 963 от 22.12.2011 г. «Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» предполагает дискрецию органов государственного управления. В приказе пункт 11 Порядка сформулирован следующим образом: «Мероприятия по учету численности и распространения объектов животного мира проводятся в соответствии с принятыми методиками, а при их отсутствии - по имеющимся научным подходам...». Что значит «принятая» методика? Кем она должна быть принята? Каков порядок ее принятия? До наступления событий и обстоятельств, о ко-

торых пойдет речь ниже, эти вопросы, видимо, не возникали, и ответы на них не требовались.

Об освоении ресурсов охотничьих животных как о рациональном, обеспечивающем устойчивое существование, устойчивое использование и расширенное воспроизводство последних, можно утверждать в том случае, если использование ресурсов основано на знании численности животных и ее динамике. Способность организаций и учреждений, действующих в охотхозяйственной сфере, обеспечить рациональное использование охотничьих ресурсов трансформирует охоту из примитивного добывания диких животных человеком в хозяйственную деятельность и эффективный природоохранный механизм. Законодателем принцип рационального подхода к использованию охотничьих ресурсов поддерживается. Но как он реализуется на практике? Рассмотрим это на конкретной ситуации, сложившейся к 2017 году в Ленинградской области.

Особо ценным и востребованным эксплуатируемым охотничьим ресурсом в Ленинградской области, как и во многих других регионах России, является лось. Естественно и логично, что размер выделяемой квоты добычи лосей в основном определяет степень инвестиционной привлекательности конкретного охотничьего хозяйства и хозяйственный результат деятельности охотпользователя. Схематично цепочка действий охотпользователя для получения квоты добычи выглядит следующим образом:

1. Сначала егеря и охотоведы, в соответствии с требованиями законодательства, проводят комплекс охранных и биотехнических мероприятий для роста численности зверей. Задачи этого этапа работы состоят в улучшении показателей биологического прироста группировки (в целом) и в увеличении привлекательности для лосей территории конкретного охотничьего угодья (по сравнению с примыкающими угодьями). Очевидно, что чем меньше площадь угодья, тем меньшее значение имеет естественный прирост для достижения результата, а значение избирательности и предпочтение лосями конкретной территории возрастает. Здесь есть конкуренция, поскольку в примы-

кающих охотничьих угодьях с разной степенью успешности так же проводят (или не проводят) аналогичную работу. На результат конкуренции в разной степени влияют естественные географические и социально-экономические условия конкретной территории, однако наличие лосей обитающих в конкретном охотничьем хозяйстве (угодье) и их количество в значительной степени представляет собой результат деятельности охотпользователя. И долгосрочный устойчивый результат достигается лишь многолетней последовательной работой.

2. Для получения квоты охотхозяйственные организации проводят ежегодные зимние учеты охотничьих животных. В соответствии с ФЗ «О животном мире» (ст. 14 ч. 4) пользователи животным миром обязаны «ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира, ... и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган...». Поскольку действующие утвержденные нормативы добычи лосей и размер допустимой государством квоты добычи напрямую зависят от их численности и плотности их населения в охотничьем угодье, результаты учета зверей как раз и должны показать, кто из охотпользователей как работал. И, как уже сказано выше, мероприятия по учетам численности проводят «... в соответствии с принятыми методиками, а при их отсутствии – по имеющимся научным подходам...». Необходимо подчеркнуть, что для успешного выполнения задач по первым двум этапам важны профессионализм персонала и подготовка кадров.

3. Далее идет собственно процедура формирования и утверждения квоты, которая также многоступенчата:

- формирование охотпользователем заявки на квоту, основанной на данных о численности;
- первичная проверка поданной заявки уполномоченным госорганом на предмет наличия в ней предусмотренных законодательством «дисквалифицирующих» оснований (выполняется региональным госорганом в трехдневный срок);

- формирование уполномоченным госорганом на основании поданных заявок проекта регионального лимита, как суммы квот;
- общественные обсуждения обосновывающих материалов к проекту лимита и квот добычи (важный этап который обеспечивает возможность высказать и аргументировать мнения по содержанию и обоснованиям проекта);
- государственная экологическая экспертиза (ГЭК) вышеуказанных материалов (важно, что согласно п. 1 ч. 5 ст. 16 Закона «Об экологической экспертизе» эксперты обязаны «осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный анализ представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов с учетом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники, определять их соответствие нормативным правовым актам ..., нормативно-техническим документам...»);
- согласование прошедшего ГЭК регионального проекта лимита и квот добычи в Минприроды России («загадочная» процедура, поскольку в свободном доступе регламент ее проведения отсутствует, в т.ч. неизвестен перечень оснований, по которым допускается несогласование прошедшего ГЭК проекта);
- утверждение согласованного Минприроды России проекта лимита и квот высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;

Как видно, процедурой не предусмотрено ни перераспределение заявленных квот, ни функция «распределителя ресурса». Когда речь идет об охотпользователях, безусловно выполнивших учетные работы и без ошибок сформировавших заявку, задача сотрудников госорганов состоит лишь в профессиональном ее сопровождении. Такой порядок полностью соответствует принципу недопустимости совмещения полномочий органа государственной власти с хозяйственной деятельностью и функциями хозяйствующего субъекта. Действия государственного органа с заявками охотпользователей, не основанными на данных о численности, содержащими ошибки или нарушающими установленные требования и нормативы достаточно четко регламентированы.

Зимние учеты лосей в Ленинградской области, как и в подавляющем большинстве тех регионов, где зимой образуется устойчивый снеговой покров, проводят по методике зимнего маршрутного учета (ЗМУ). С 2012 года применяют интерпретацию этой методики по методическим указаниям, утвержденным приказом Минприроды России № 1 от 11.01.2012 г. (ЗМУ-12) для использования их «... органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ...». Что вполне естественно, так как для исполнения утвержденных методических указаний государство специально выделяет региональным органам исполнительной власти субвенции из федерального бюджета.

Никаких требований к обязательному исполнению хозяйствующими субъектами – охотпользователями, указания ЗМУ-12 не содержат, тем не менее, именно охотпользователи этот учет выполняют.

ЗМУ-12 предполагает учет охотничьих животных по исследуемым территориям (охотничьим угодьям) разной площади. Однако по разным причинам если не все, то подавляющее большинство охотпользователей области не выполняют ЗМУ в закрепленном охотничьем угодье, как на отдельно взятой исследуемой территории. Кому-то выгодно получить завышенный показатель численности (плотности населения) лосей за счет маршрутов, отработанных на соседней территории, кого-то учеты совсем не волнуют, кому-то просто лень отрабатывать 350 или более километров маршрутов. В небольших по территории хозяйствах, где работает всего два - три человека, отработать по указаниям ЗМУ-12 все 35 маршрутов (70 чел./дней) и обеспечить при этом выполнение охотничьим хозяйством других обязательных функций нереально в принципе. То есть охотпользователи Ленинградской области в основной своей массе не выполняют учет используемых ими ресурсов охотничьих животных на закрепленной территории, как это предусмотрено законом «О животном мире». Вместо этого в добровольно-принудительном порядке (за квоты) все участвуют в общеобластном мониторинге охотничьих ресурсов по методике ЗМУ-12 для профильного государственного уполномоченного ор-

гана. Так последний «осуществляет» государственный мониторинг и расходует субвенции из федерального бюджета. Тем самым совмещено несовместимое: государственные функции контроля и мониторинга ресурсов лосей и хозяйственный их учет для заявки на квоты охотпользователями, к этому добавляется еще и функция «распределителя ресурса» со стороны госоргана.

В этих условиях два охотпользователя: ООО «Ирбис» и ООО «Яблонское охотхозяйство» (Приозерский район) после 2014 г. стали выпадать из общей картины. Каждой из организаций в долгосрочное охотпользование предоставлена территория немногим более 10 тыс. га. Стимулом к проведению дополнительных учетов лосей (помимо выполнения общеобластного ЗМУ-12) в указанных хозяйствах явилось явное несоответствие экспертных оценок численности с расчетными данными, получаемыми посредством применения ЗМУ-12. Одновременно в период, предшествующий 2014 г., было отмечено, что добыча лосей по квотам, рассчитанным на основании данных ЗМУ-12, приводит к заметной деградации запасов зимних кормов этих зверей на территории хозяйств. Летний прирост тех видов растений, которые являются основными кормами лося зимой, перестал компенсировать их стравливание лосями в предшествующую зиму. С этим надо было что-то делать, так как сохранение среды обитания охотничьих ресурсов (в том числе и от избыточного количества самих животных) – это не только предусмотренная законом обязанность любого охотпользователя, а и залог неистощительного использования ресурсов в конкретном хозяйстве.

Законодательство, регламентирующее вопросы проведения учетных работ, а также процедура формирования квот и лимитов не устанавливают, что ЗМУ-12 является единственно допустимым источником информации о численности охотничьих ресурсов. ООО «Яблонское охотхозяйство» и ООО «Ирбис» в сотрудничестве с ФГБНУ ВНИИОЗ им.проф. Б.М. Житкова на практике стали апробировать специальную методику учета лосей многодневным окладом. Комитет по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области (профильный Коми-

тет) официальными письмами поддержал ООО «Яблоновское охотхозяйство» и ООО «Ирбис» в сотрудничестве с ВНИИОЗ. В 2015 году письмом Минприроды России за подписью директора профильного департамента разъяснено, что «...проведение учетов численности ... в соответствии с методикой, разработанной и принятой ФГБНУ ВНИИОЗ... не противоречит законодательству в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов». Заявка на квоту добычи лосей в научно-опытном охотничьем хозяйстве ВНИИОЗ в 2015 г. была обоснована учетом по новой методике.

Учеты лосей многодневным окладом на территории охотпользования ООО «Яблоновское охотхозяйство» выполняли с 2014 по 2017 гг., на территории охотпользования ООО «Ирбис» - в 2014, 2016 и 2017 годах. С 2015 г. работали уже не просто «по научным подходам», а по методике, разработанной в соответствии с государственным заданием и принятой методической комиссией ВНИИОЗ в установленном порядке. В 2017 г. методика учета лосей (*Alces alces*) на выборочных площадях по их следам на снегу многодневным окладом (повторным окладом) была опубликована. Она базируется на известных научных подходах, новая по ряду параметров, пригодна к применению на исследуемых территориях разной площади, исключает возможность осознанно-направленной фальсификации данных и трудозатратна в разумных пределах. Квоты добычи лосей в период с 2014 по 2016 гг. для ООО «Яблоновское охотхозяйство» и для ООО «Ирбис» в 2014 г. были обоснованы результатами учета методом многодневного оклада, и они были успешно освоены в сезон охоты.

В качестве сопутствующего результата были получены фактические данные о системных нарушениях научной основы методики ЗМУ в ее интерпретации ЗМУ-12. Эти данные полностью подтверждают обоснованность неоднократно высказанных критических замечаний в адрес ЗМУ-12 со стороны авторов общепринятой в профессиональной среде методики ЗМУ (1990). То есть состоялось взаимодействие науки и практики, позволившее приблизить-

ся к воплощению в жизнь принципа рационального использования ресурсов лосей на отдельно взятом небольшом участке Ленинградской области.

Между тем, системные нарушения научной основы методики ЗМУ неоднократно проявили себя в Ленинградской области и без подтверждения этого результатами учета лосей методом многодневного оклада. Так из документов ГЭК следует, что в 2016 году недействительными были признаны результаты ЗМУ-12 по области в целом. В 2017 году признаны недействительными результаты ЗМУ-12 по Приозерскому, Выборгскому и Всеволожскому районам области. Парадоксально, но это не стало основанием для ограничения охоты и одновременного анализа причин, по которым фактически был сорван государственный мониторинг охотничьих ресурсов. На практике оказалось, что, в нарушение требований законодательства, охотиться на лося и другие виды животных допустимо и при отсутствии фактических данных о численности ресурсов!? По крайней мере, ни у профильного Комитета области, ни у экспертов ГЭК, ни у согласующих проект лимитов сотрудников Минприроды, ни у прочих многочисленных контролирующих инстанций сомнений на эту тему не возникло.

При этом в 2017 году у государственных органов внезапно возникли сомнения в правомерности применения в качестве обосновывающих материалов к заявке на квоту добычи лосей результатов их учета методом многодневного оклада. Это для тех двух охотхозяйств Приозерского района, в которых только и были получены корректные учетные данные по численности лосей за весь период наблюдений. И пошли письма совсем другого содержания. Взамен прежних «поддерживаем» и «не противоречит законодательству», появились: «нельзя», «противоречит», «допускается только по утвержденным методикам», «только ЗМУ» и т.д. В 2017 г. заявки ООО «Яблонское охотхозяйство» и ООО «Ирбис» на установление квот добычи лосей были сокращены без какого-либо фактического обоснования, и охотпользователи оказались вынуждены отстаивать свои законные права в арбитражном суде.

На примере рассмотренной ситуации очевидны два противоположных примера применения дискреционных полномочий должностными лицами одних и тех же органов государственной власти по одному и тому же вопросу. С 2014 по 2016 гг. и профильный департамент Минприроды России, и профильный Комитет Ленинградской области применили их в целях развития прикладной науки и для мотивации хозяйствующих субъектов к содействию в научных разработках. Применяя дискреционные полномочия в 2017 году, профильный Комитет Ленинградской области при поддержке Департамента государственной политики и регулирования в сфере охотничьего хозяйства руководствовался чем угодно, только не стремлением качественно улучшить ситуацию в части решения вопросов проведения учетных работ, ведения государственного мониторинга охотничьих ресурсов и обеспечения их рационального использования.

В таких условиях конструктивные усилия отдельных участников правоотношений в сфере охотничьего хозяйства становятся бесперспективными. Все это дискредитирует органы государственного управления перед профессиональным сообществом, а охотничье хозяйство в целом – перед современным гражданским обществом. Без пересмотра действующего законодательства дискреция и произвол по отношению к хозяйствующим субъектам со стороны органов государственного управления не позволяют рационально использовать охотничьи ресурсы и развивать охотничье хозяйство.

A.A.Yudin¹, D.V.Skumatov²
«Yablonovskoe okhotkhoz'aystvo», Leningradskaya oblast, Russia¹
VNIOZ, Kirov, Russia²

TO A DISCRETION POWER OF THE STATE MANAGEMENT BODIES AND A RATIONAL USE OF RESOURCES OF HUNTING ANIMALS

The necessity of updating and revision of the legislation for maintenance of rational inexhaustible use of hunting resources for one of the basic species on the example from the practice is shown.

Key words: management, hunting resources, census, Moose, numbers, rational use.

Поступила в редакцию 25 апреля 2018