

В оргкомитет парламентских слушаний на тему «Проблемы и перспективы законодательного регулирования многоцелевого использования лесных ресурсов»

Предложения по теме:

«О необходимости корректировки законодательства в интересах создания условий для обеспечения более эффективной реализации природоохранной функции охотничьего хозяйства» (к парламентским слушаниям на тему «Проблемы и перспективы законодательного регулирования многоцелевого использования лесных ресурсов», г. Москва, 14.09.2018)

Настоящие предложения сформулированы автором исходя из понимания того обстоятельства, что деятельность в сфере охотничьего хозяйства – это в первую очередь важная неотъемлемая составляющая природоохранной деятельности в целом. Следует отметить, что, к сожалению, в условиях современности часть общества, в том числе и отдельные представители властных структур, придерживаются мнения, что охотничье хозяйство – это исключительно сомнительная разновидность рекреации, а работники юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства – соответственно не более чем обслуживающий сомнительных рекреантов персонал. Подобная позиция не просто не имеет под собой оснований. Она в том числе резко противоречит нормам законодательства и об охране окружающей природной среды, и о животном мире, и об охоте и сохранении охотничьих ресурсов. Именно осуществляемая природоохранная функция дает охотхозяйственной сфере деятельности основания рассчитывать на самое внимательное к себе отношение со стороны органов государственной власти, а в определенных ситуациях – и претендовать на гарантированные законодательством преференции.

Точку зрения автора настоящих предложений по вопросу соответствия норм лесного и охотничьего законодательства целям и задачам реализации природоохранной функции охотничьего хозяйства предполагалось достаточно подробно изложить в рамках 5-го этапа Национального лесного форума в г. Петрозаводск 31.07.2018. К сожалению, ввиду дефицита времени, по инициативе модераторов мероприятия доклад пришлось и существенно сократить и доложить его «в ускоренном темпе». По этой причине полагаю целесообразным справочно приложить полный текст доклада от 31.07.2018 к настоящим предложениям.

Основной вывод состоит в том, что следует признать наличие множественных проблем и недоработок в лесном законодательстве, создающих существенные, в том числе непреодолимые барьеры в реализации охотничьими хозяйствами их природоохранной функции, затрудняющих и даже делающих невозможным достижение стратегических целей развития охотничьего хозяйства, требующих срочного решения.

Далее о некоторых конкретных требующих решения проблемных вопросах, с которыми постоянно сталкиваются охотпользователи в практической деятельности, и возможных, по мнению автора настоящих предложений, вариантах их решения. Отдельные из вопросов могут быть урегулированы на уровне подзаконных нормативно-правовых актов. Однако полагаю, что в порядке содействия парламентскому контролю за деятельностью органов исполнительной власти полезно обратить внимание и на них в том числе:

1. Несоответствие утвержденного перечня объектов охотничьей инфраструктуры целям реализации задачи обеспечения устойчивого существования и использования свободноживущих популяций животных, обеспечения безопасности человека при проведении охот.

Обоснование: по вышеуказанной причине (несоответствие...) перечень нуждается в доработке. До принятия Федерального Закона от 23.06.2016 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства» № 206-ФЗ перечень разрешенной к исполнению охотничьей инфраструктуры практически в полной мере обеспечивал возможности охотпользователей в осуществлении ими природоохранной деятельности.

Возможное решение: «вернуть» в перечень объекты охотничьей инфраструктуры, предусмотренные 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» в редакции до 2016 года путем внесения изменений в соответствующие акты Правительства Российской Федерации.

2. Отсутствие утвержденного перечня конкретных биотехнических мероприятий и объектов, выполнение которых возможно без заключения договора аренды лесного участка.

Обоснование: согласно п. 8 Перечня случаев использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства без

предоставления лесных участков, утверждённого приказом Минприроды России от 12.12.2017 № 661, допускается «...организация осуществления биотехнических мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 24.07.2009 N 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»». Статья же 47 указанного Закона содержит лишь общие формулировки. Как следствие - возникающие на практике разночтения между «лесниками» и «охотниками», которые требуют незамедлительного устранения в интересах охраны природы и соблюдения интересов государства в данной сфере. Дискуссии по вопросу были бы безобидны, если бы периодически не перетекали в плоскость принятия иррациональных управленческих решений. Дискутировать можно годами, а животные нуждались в улучшении качества обитания, нарушенного в результате антропогенной деятельности, уже вчера, нуждаются и сегодня, и каждый день...

Возможное решение: урегулировать проблему путем внесения изменений в ст. 47 Федерального закона от 24.07.2009 N 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», включив в нее конкретный, исчерпывающий перечень биотехнических мероприятий. Крайне целесообразно включить в рассматриваемый перечень среди прочего и «наблюдательные вышки» биотехнического назначения (для селекционного отстрела и проведения учетных работ). С точки зрения принятого вектора лесо-охотничьей реформы данные объекты (действительно биотехнического назначения) иррационально рассматривать в качестве объектов охотничьей инфраструктуры.

3. Отсутствие утвержденного Порядка выполнения биотехнических мероприятий без заключения договора аренды лесного участка.

Обоснование: на сегодня виды и состав биотехнических мероприятий, а также ПОРЯДОК ИХ ПРОВЕДЕНИЯ в целях сохранения охотничьих ресурсов утверждены приказом Минприроды России от 24.12.2010 № 560, где указано (п. 5), что «Проведение биотехнических мероприятий осуществляется ежегодно, в объеме и составе определяемом документом внутрихозяйственного охотустройства». Предлагаемая выше (п. 2) конкретизация перечня сама по себе не устранит того обстоятельства, что сооружение вышек, кормушек, иных биотехнических объектов на основании внутрихозяйственного устройства, разрабатываемого и утверждаемого самим охотпользователем, тем не менее реально требует взаимодействия с «лесниками», поскольку именно последние фактически представляют интересы собственника территории лесного фонда.

Возможное решение: урегулировать проблему необходимо путем придания юридически определенного статуса вышеуказанному взаимодействию. Что достижимо при внесении соответствующих параллельных изменений и в Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и в Лесной Кодекс.

4. Отсутствие законных оснований на выполнение биотехнических мероприятий, связанных с рубкой деревьев охотпользователями, не имеющими договоров аренды лесных участков.

Обоснование: право рубки деревьев необходимо охотпользователям не для извлечения материальной выгоды. Наоборот - в подавляющем большинстве случаев деревья подваливаются в условиях отсутствия подъездных путей, когда древесина попросту недоступна для последующего ее использования людьми. Вся «выгода» состоит в дополнительной необходимости определенным образом складировать или утилизировать после освоения деревьев животными порубочные остатки в целях предотвращения возникновения и распространения вредных организмов, а также обеспечения пожаробезопасности на месте проведения мероприятия. «Подваленные» деревья и кустарники (традиционно- осина и ива) необходимы для питания их корой оленей и зайцев. В условиях высоких плотностей населения этих видов без проведения данного мероприятия возможен голод животных, снижение рождаемости и даже массовая их гибель, неизбежно нанесение животными ущерба среде обитания путем массового стравливания ими молодняков, в том числе и ценных пород деревьев. При низких же плотностях населения без подрубки кормовых деревьев невозможно достижение стратегических целей увеличения численности животных.

Возможное решение: необходимо внести соответствующие изменения в часть 2 статьи 36 Лесного Кодекса, разрешив охотпользователям рубку единичных деревьев в вышеуказанных целях вне зависимости от наличия договора аренды лесного участка. Также в часть 2 статьи 16 Лесного Кодекса (слова «для заготовки древесины» исключить из текста, п. 3 дополнить словами «и в биотехнических целях»). Также, вероятно, в главу 7 Лесного Кодекса, предусмотрев заключение договора купли-продажи лесных насаждений в биотехнических целях охотпользователем территории на безаукционной основе. Соответственно, необходимо и последующее внесение соответствующих изменений во все подзаконные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок рубки деревьев и сопутствующие рубку мероприятия.

5. Отсутствие основанных на принципах справедливости и экономической целесообразности методически-обоснованных подходов в вопросах обременения охотпользователей - арендаторов лесных участков непрофильными лесохозяйственными мероприятиями.

Обоснование: В настоящее время осуществляет деятельность достаточно большое число охотпользователей - арендаторов лесных участков, которые, неукоснительно соблюдая действовавшее законодательство, в период до 2016 года заключили договора аренды лесных участков в границах всего охотничьего угодья. При этом противопожарным обустройством лесов, предупреждением распространения вредных организмов, ремонтом дорог и прочими лесохозяйственными мероприятиями в условиях их многоцелевого использования на одной и той же территории часто занимаются несколько арендаторов. Например лесозаготовители и «охотники». С учетом данного обстоятельства был бы логичен подход, при котором распределение обязанностей по выполнению вышеуказанных мероприятий между разными арендаторами одной территории осуществлялось с соблюдением принципов справедливости, экономической обоснованности и целесообразности. В зависимости от экономических показателей деятельности, которую обеспечивает аренда лесного участка каждому из заинтересованных лиц. А также с учетом необходимого объема мероприятий, компенсирующих негативное воздействие на лес каждым из арендаторов в результате осуществления им основной уставной деятельности. В настоящее же время поддерживается ситуация, когда орган государственной власти, не предусмотрев распределения объема обременений между заинтересованными лицами (разными арендаторами одной территории), имеет возможность по одному и тому же лесному участку предъявить абсолютно одинаковые претензии к каждому из них. Вне зависимости: зарабатывает арендатор лесного участка денежные средства организацией охот на рябчика или заготовкой и реализацией древесины. И каждого из арендаторов можно наказать за одни и те же нарушения на лесном участке. Или не каждого, а только того из них, кто неугоден... Известны и судебные решения, по которым, например, охотпользователь наравне с лесозаготовителем участвует в устранении несанкционированной свалки. Принятие соответствующей методики распределения нагрузки между арендаторами по выполнению указанных мероприятий упорядочило бы деятельность в рассматриваемой сфере, снизило степень ее коррупциогенности, привело бы к четкому пониманию всеми заинтересованными лицами зоны именно своей ответственности.

Возможное решение: принятие приказом Минприроды России методики (порядка, регламента) по рассматриваемому вопросу.

6. Отсутствие установленного порядка безаукционного закрепления за действующими охотпользователями – арендаторами лесных участков конкретных, представляющих интерес для создания и эксплуатации объектов охотничьей инфраструктуры, частей лесного участка, уже арендованного ими в рамках ранее действовавшего законодательства полностью в границах охотничьего угодья (в случае принятия ими решения о расторжении договора аренды большой территории).

Обоснование: многие охотпользователи - арендаторы лесных участков, заключившие в период до 2016 года договора аренды лесных участков в границах всего охотничьего угодья, в рамках освоения предоставленных участков «обременили» их объектами охотничьей инфраструктуры. В рамках действующего в настоящее время законодательства кто-то из них может, и рад бы отказаться от аренды большой территории, перейти к аренде локальных ее участков именно под уже созданными или планируемыми к созданию инфраструктурными объектами. В этой ситуации среди прочих многочисленных «минусов» отказа от большой территории наиболее очевиден следующий: согласно существующего порядка придется расторгнуть действующий договор. Что в свою очередь предполагает демонтаж уже созданных инфраструктурных объектов и рекультивацию земель. Только после этого вновь будет решаться вопрос об аренде уже маленьких участков. Подобный подход к решению вопроса – незавуалированное нарушение прав хозяйствующего субъекта. «Подогревает» нервозность по данному вопросу выраженное намерение в сотни тысяч раз увеличить ставки арендной платы.

Возможное решение: принятие для рассматриваемой категории арендаторов механизма безболезненного для них перехода от аренды большой территории к аренде небольших фрагментов в ее пределах, при котором не потребуются демонтаж ранее созданных объектов охотничьей инфраструктуры. Необходимо внесение изменений по данному вопросу в Лесной Кодекс.

7. Проявляющаяся нездоровая тенденция к понуждению действующих арендаторов - охотпользователей к расторжению договоров аренды, заключенных в рамках ранее действовавшего законодательства, путем создания для них экономически-кабальных условий, а именно - увеличением ставки арендной платы в сотни тысяч раз.

Возможное решение: отказ от планов увеличения ставки арендной платы до положительного решения в интересах обеспечения природоохранной

функции охотничьего хозяйства выше обозначенных проблемных вопросов (п.п. 1-6)

8. Отказ охотпользователям в свободном доступе к материалам лесоустройства со стороны региональных органов государственной власти в сфере лесных отношений

Обоснование: автор настоящих предложений не может утверждать, что проблема характерна для всех регионов. Но, например, для Ленинградской области вопрос актуален. Что самым непосредственным образом создает искусственные барьеры во взаимодействии лесного и охотничьего хозяйства. Например, в вопросах согласования фактического расположения той части ОЗУ (особо защитных участков), что выделяются по критерию принадлежности к определенным типам обитания отдельных видов животных. Без материалов лесоустройства невозможно корректное проектирование охотхозяйственной деятельности. А для охотпользователей - арендаторов невозможно проектирование деятельности по освоению лесных участков силами штатных специалистов. Как следствие – необоснованное понуждение в результате этого охотпользователей к существенным финансовым затратам на изготовление проектной документации либо в подведомственных учреждениях органов государственной власти, либо в организациях, монопольно располагающих материалами лесоустройства.

Возможное решение: принятие на федеральном отраслевом уровне политического решения об обеспечении свободного доступа охотпользователей к материалам лесоустройства. Широкомасштабная разъяснительная работа по данному вопросу с регионами. Принятие дисциплинарных мер к должностным лицам, игнорирующим данное требование.

9. Зеленые зоны и охотничье хозяйство.

Обоснование: проблема стала актуальной в последние годы, с развитием тенденции по расширению границ зеленых зон, организации «зеленых щитов» вокруг больших городов. При этом принятый запрет на осуществление на территориях зеленых зон видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства в случае принятия решений о расширении зеленых зон на территории функционирующих охотничьих хозяйств не только нарушает законные права действующих хозяйствующих субъектов. Важно понимать, что отсутствие регулирования популяций

диких животных посредством рационально организованной охоты в условиях сильно выраженного антропогенного влияния в долгосрочной перспективе может привести к самым непредсказуемым негативным экологическим последствиям. А что делать, если на территорию зеленой зоны забрел медведь-людоед, или, например, произошла вспышка африканской чумы свиней? Регулирование численности охотничьих ресурсов – это тоже вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства... А в подобных случаях негативные последствия наступают динамично, отнюдь не в долгосрочной перспективе... Следует понять и признать, что деятельность в сфере охотничьего хозяйства – один из самых экологичных в мире видов деятельности человека. В отличие от других видов хозяйственной деятельности ведение охотничьего хозяйства не трансформирует естественные ландшафты, не меняет естественные структуру и состав лесов или других биоценозов, и, как правило, не оказывает существенного влияния на естественную структуру фауны. Охотпользователи заинтересованы в сохранении естественных местообитаний охотничьих и других животных, а также в поддержании численности отдельных видов животных на высоком уровне.

Возможное решение: внести изменения в Лесной Кодекс (ст.105), отменив запрет на осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории зеленых зон.

10. Постановка лесных участков на кадастровый учет.

Обоснование: Лесные участки, не поставленные органом власти на кадастровый учёт, в аренду не представляются. Если необходимый для охотпользователя лесной участок не поставлен органом власти на кадастровый учёт, эту процедуру лесники предлагают осуществить охотпользователю за свой счёт. При том работа по постановке на кадастровый учет требует денежных затрат. Таким образом обязанность госоргана по постановке на кадастровый учет и затраты на выполнение этих работ пытаются переложить на охотпользователя, статус которого в до заключения договора аренды не позволяет законно заниматься финансированием данной процедуры.

Возможное решение: проработать вопрос об источниках финансирования рассматриваемой процедуры органом государственной власти в соответствии с действующим законодательством.

Выше рассмотрены только некоторые вопросы из числа тех, что реально сдерживают потенциальные возможности охотпользователей к осуществлению

своих прямых, предписанных законом, обязанностей по охране животного мира. И только непосредственно вытекающие из существующей дисгармонии лесного и охотничьего законодательства. Безусловно заслуживают внимания и многие другие проблемы, рассматривавшиеся на площадках предшествующих этапов Национального лесного форума. Например, сложившаяся парадоксальная ситуация с учетами, государственным мониторингом охотничьих ресурсов и последующим лимитированием их добычи. Парадокс ситуации, по мнению автора настоящих предложений, состоит в том, что в условиях достаточно конструктивной нормативно-правовой базы, регламентирующей данное направление деятельности, тем не менее искусственно создан поддерживаемый системный хаос, приводящий к крайне негативным последствиям как экономического, так и экологического характера.

Однако подробное рассмотрение всего спектра накопившихся проблем физически не может уместиться в формат разового мероприятия.

Приложение: Текст доклада ««Гармонизация» лесного и охотничьего законодательства на современном этапе и некоторые ее практические последствия в охотничьем хозяйстве», подготовленного для обсуждения на 5-м этапе Национального лесного форума в г. Петрозаводске 31.07.2018 (был доложен в сокращенном формате).



А. Юдин.
(биолог-охотовед)