

А.Л. Вайсман

**ЭТО НЕ МОЙ ТИГР!
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОХРАНЫ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ДЕЙСТВУЮЩЕГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО
ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ**



KMK Scientific Press
Москва 2012

Вайсман Алексей Леонидович, главный координатор программы TRAFFIC* Всемирного фонда дикой природы (WWF) России.

Рецензент: *Матвейчук Сергей Павлович*, старший научный сотрудник отдела "Хозяйство и Право" ГНУ Всероссийский НИИ охотничьего хозяйства и звероводства им. проф. Б.М.Житкова Россельхозакадемии, член Комиссии по экологическому праву Всемирного союза охраны природы (IUCN CEL), член Экспертного совета Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Настоящее издание является результатом анализа действующего российского законодательства в области контроля над использованием ресурсов диких животных, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, и основанной на этом анализе оценки его эффективности.

В большей степени в книге рассматриваются недостатки действующего законодательства, затрудняющие его эффективное применение. Предлагаются изменения, призванные исправить выявленные недостатки. При подготовке книги использованы материалы круглых столов и слушаний, организованных Комитетом Государственной Думы Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

Настоящий аналитический обзор подготовлен в рамках проекта Программы TRAFFIC и WWF России "It is not my Tiger! Strengthening Legislation to Enable Successful Prosecution and Reduce Poaching of Tigers and their Prey in the Russian Far East", благодаря гранту, выделенному Службой рыбы и дичи США (US Fish and Wildlife Service). Книга рассчитана на лиц, принимающих участие в разработке законодательных и нормативных актов в области охраны животного мира, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Автор выражает надежду, что этот обзор будет интересен также и сотрудникам природоохранных и правоохранительных органов, охотоведам, сотрудникам природоохранных неправительственных организаций и лицам, интересующимся проблемами сохранения животного мира и биологического разнообразия.

Издание распространяется бесплатно

Фото на обложке: архив WWF

ISBN 978-5-87317-798-1

© WWF, 2012

* TRAFFIC Европы является частью всемирной сети TRAFFIC – совместной программы Всемирного фонда дикой природы (WWF) и Всемирного союза охраны природы (IUCN). Программа была основана с целью мониторинга торговли дикими видами фауны и флоры. В России TRAFFIC осуществляет свою деятельность в составе российской национальной организации WWF.

Содержание

Введение	5
Благодарности	7
Глоссарий	8
БРАКОНЬЕРСТВО, КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН	9
Современные социально-экономические тенденции, влияющие на охрану и использование ресурсов животного мира	9
Отношение населения к браконьерству	10
Экономическая мотивация браконьерства	13
ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ НЕДОСТАТОЧНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИВОТНОГО МИРА. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИСПРАВЛЕНИЮ НЕДОСТАТКОВ	15
Причины, связанные с несовершенством законодательства и практикой его применения	15
Действующее законодательство: анализ недостатков и предложения по их исправлению	18
Недостатки статьи 258 «Незаконная охота» Уголовного Кодекса Российской Федерации	18
Основные дефекты Закона «Об охоте», с точки зрения охраны и контроля над использованием животного мира	26
Основные дефекты Кодекса об административных правонарушениях, снижающие эффективность его применения в борьбе против нарушений законодательства в области охраны и контроля над использованием диких животных	34
Недостатки закона «О животном мире»	42
Изменение таможенного законодательства вследствие создания Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации	48
Ведомственные нормативные акты, определяющие размер ущерба, причиненного незаконной добычей или уничтожением животных и нарушением или уничтожением их среды обитания	51
Институциональные причины	54
Ведомственная разобщенность государственной охраны животного мира	55
Отсутствие единой системы охраны животного мира и контроля над его использованием	57
Отстранение общественности от участия в сохранении животного мира	60

Формальное выполнение обязательств, вытекающих из участия в международных конвенциях	63
Предложения по реформированию государственных органов, уполномоченных в области охраны и контроля над использованием животного мира	66
Заключение	70
Brief Executive Summary	71

Речь идет не о суровости, а о неотвратимости наказания за совершенное преступление. Именно от исполнения этого принципа правосудия напрямую зависит и снижение количества преступлений, в том числе - против природы. Преступники должны знать, что рано или поздно их неминуемо постигнет наказание за содеянное.

Г. Н. Жеребкин

Введение

Фраза, вынесенная в название этого аналитического обзора, взята из анекдотического объяснения браконьера, задержанного с мешком, в котором находилась свежая шкура тигра. При браконьере было охотничье ружье. Смысл его объяснения сводился к тому, что тигра он не убивал, а охотясь на рябчиков, нашел в лесу мешок со шкурой в лесу. Этот мешок он якобы решил отнести в инспекцию, и по дороге был остановлен инспектором охотнадзора. Это объяснение вполне удовлетворило суд, и нарушитель был отпущен, отделавшись легким испугом.

Действующие нормативно-правовые акты в области охраны и регулирования пользования животным миром, в том числе в области регулирования охоты, разрабатывались и принимались в разное время, в условиях разных государственных формаций. Принятие новых актов далеко не всегда сопровождалось формальной отменой старых, в том числе и принятых еще во времена СССР и РСФСР, а порою без оглядки на другие уже принятые законодательные акты. В итоге существующая правовая база охраны животного мира и регулирования его использования носит мозаичный характер с немалым количеством несостыковок с другим действующим законодательством, с немалым количеством пробелов и противоречий. Поэтому статус некоторых старых НПА остается неясным, и вопрос о возможности их применения решается правоприменителями самостоятельно. Эта правовая неразбериха нередко усугубляется нормотворческой инициативой субъектов федерации, которые, пытаясь заполнить лакуны в законодательстве, создают региональные правовые акты, подчас вторгаясь в пределы компетенции федеральных органов власти.

Основная цель написания этого обзора – описать наиболее существенные недостатки российского законодательства, призванного обеспечить охрану диких животных, в первую очередь – относящихся к редким и находящимся под угрозой исчезновения видам. Показать опасность, которую несут в себе выявленные недостатки и несостыковки в действующем законодательстве.

На основе сделанного анализа предлагаются изменения в действующее законодательство, которые призваны увеличить его эффективность в борьбе с незаконным изъятием и оборотом редких видов дикой фауны, а также снизить уровень браконьерства на виды, обеспечивающие кормовую базу редких крупных хищников, в первую очередь – тигров, леопардов, снежных барсов и т.п. Часть предложений по совершенствованию законодательства, изложенные в данной книге, были представлены на круглых столах и слушаниях, организованных Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

Браконьерство, является одним из самых, если не самым латентным типом правонарушений. К каждому тигру или лосю по инспектору не приставишь. Опыт других стран, где с охраной диких животных дела обстоят вполне благополучно, говорит, что это благополучие достигается на основе негласного общественного соглашения, людей между собой и людей с властью. Власть обязуется издавать понятные законы и правила и накладывать разумные и обоснованные ограничения, а люди обязуются не эти правила выполнять, ограничения соблюдать и способствовать искоренению нарушений.

Понимая дискуссионность предлагаемых изменений в законодательстве, призванном обеспечить эффективную охрану животного мира, для облегчения чтения книги специалистами и без того загруженными своими повседневными обязанностями, автор специально старался излагать свои мысли в облегченном, даже несколько беллетризованном стиле. Поэтому решено было не усложнять восприятие текста многочисленными ссылками на литературные источники, тем более, что основными источниками являлись неоднократно опубликованные законодательные и нормативные акты. В связи с этим отсутствует и список использованной литературы.

Автор надеется, что этот обзор существенно поможет в выработке новых и совершенствовании старых законодательных и нормативных актов, призванных обеспечить охрану редких видов и среды их обитания, дать возможность адекватного наказания браконьерам, послужить серьезным сдерживающим фактором для потенциальных нарушителей и установлению согласия между частями нашего общества в вопросах охраны живой природы.

Оговорки:

– по некоторым рассмотренным в книге вопросам позиция автора может отличаться от взглядов, принятых в сети TRAFFIC.

– в настоящем издании используются общепринятые названия стран и географических объектов, не связанные с каким-либо политическими взглядами и предпочтениями сотрудников сети TRAFFIC.

Благодарности

Пользуюсь случаем для того, чтобы выразить свою благодарность коллегам, оказавшим неоценимую помощь в ходе подготовки этого издания:

Сергею Павловичу Матвейчуку – старшему научному сотруднику отдела «Хозяйство и Право» ГНУ Всероссийский НИИ охотничьего хозяйства и звероводства им. проф. Б.М. Житкова, (также является членом Комиссии по экологическому праву МСОП – Всемирного союза охраны природы (IUCN CEL) и членом Экспертного совета Комитета Государственной Думы России по природопользованию, природным ресурсам и экологии);

Екатерине Николаевне Хмелевой – руководителю программ по экологическому праву WWF России;

Геннадию Николаевичу Жеребкину – координатору по правовому обеспечению проектов Амурского отделения WWF России, в прошлом много лет проработавшему природоохранным прокурором Приморского края. К нашему горю Геннадий Николаевич безвременно и скоропостижно умер за месяц до выхода этой книги из печати.

Глоссарий

Агентство дикой природы – орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий отдельные полномочия Российской Федерации в области охраны животного мира и контроля над его использованием, в том числе и в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, переданные органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Законом «О животном мире» и Законом «Об охоте», а также собственные полномочия субъектов Российской Федерации в этих сферах.

Закон «Об охоте» – 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».

Закон «О животном мире» – Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире».

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

ООПТ – особо охраняемые природные территории.

Росприроднадзор – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

СИТЕС – Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения (англ. *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, CITES) – международное правительственное соглашение, подписанное в 1975 в Вашингтоне. СССР присоединился к Конвенции в 1976 году, Российская Федерация является стороной СИТЕС с 1992 года на правах продолжателя.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (редакция от 29.12.2010).

Управление популяциями диких животных – совокупность действий, направленных на достижение и поддержание требуемых параметров популяции диких животных.

WWF России – российская национальная неправительственная некоммерческая организация, являющаяся частью всемирной сети WWF – Всемирного фонда дикой природы.

БРАКОНЬЕРСТВО В РОССИИ, КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН

Браконьерство, как явление, известно каждому жителю Российской Федерации. Однако, как феномен, имеющий специфические исторические, социальные, социально-экономические, и ментальные корни, остается все еще очень мало исследованным и малопонятным.

Практически единственной попыткой исследования и осмысления браконьерства, как социально-экономического феномена, были исследования, предпринятые Всемирным Фондом Дикой Природы (WWF) России в 2001–2003 годах на Дальнем Востоке Российской Федерации и в 2008–2010 годах в Алтае-Саянском регионе.

Современные социально-экономические тенденции, влияющие на охрану и использование животного мира

По данным исследований, проводившихся WWF России, в настоящее время в Дальневосточном регионе наблюдаются тенденции, содействующие как снижению уровня браконьерства, так и его росту.

К числу факторов, **содействующих снижению уровня браконьерства**, относятся:

- общее снижение численности населения региона и уменьшение доли сельского населения;
- увеличение среднего возраста населения региона при одновременном снижении доли мужского населения;
- наметившееся снижение уровня безработицы, в особенности в сельской местности;
- увеличение числа публикаций в местной прессе на природоохранную тематику.

К числу факторов, способствующих росту браконьерства, относятся:

- ранее одним из т.н. системообразующих видов производственной деятельности в Сибири и на Дальнем Востоке был пушной промысел. Разрушение системы этого промысла в силу как внешних, так и внутренних причин привело к тому, что в настоящее время значительная доля профессиональных охотников ориентированы на незаконную добычу и сбыт перекупщикам таких продуктов их промысла как женьшень, кабарожья струя, желчь медведя, панты и пенисы оленей и др.;
- низкий уровень доходов сельского населения;

- большое количество временных приезжих и мигрантов из Китая, из Республики Корея и из Северной Кореи, многие из которых задействованы в природоэксплуатирующих отраслях;
- увеличение количества охотников-любителей в городах при одновременном снижении уровня требований к гражданам, получающим охотничьи билеты, и как следствие – общее снижение охотничьей культуры;
- неразбериха в охотничьем законодательстве и правоприменительной практике, продолжающаяся в последнее десятилетие;
- постоянные реформы и перетасовки в системе охотничьего надзора и низкие зарплаты, которые привели к резкому уменьшению численности инспекций, вымыванию профессионалов из штата инспекторских служб;
- длительное искусственное разделение животного мира между ведомствами, институциональная разобщенность инспекционных служб;
- высокая степень недоступности разрешений на добычу копытных животных и ряда других видов охотничьих животных для простых, в первую очередь – сельских, охотников;
- «внутренняя» готовность местного, в первую очередь – сельского, населения к браконьерству.
- резонансное браконьерство высокопоставленных чиновников, не получающее адекватной реакции со стороны высшего руководства страны и регионов;
- резонансные случаи осуждения по сфабрикованным уголовным делам сотрудников инспекционных служб природоохранных агентств, задержавших высокопоставленных или богатых и влиятельных браконьеров.
- избирательное правосудие, как правило, снисходительно относящееся к браконьерским «шалостям» так называемых «хозяев жизни» – богатых людей и высокопоставленных чиновников.

О повсеместном распространении браконьерства в регионе, о том, что оно стало обыденным явлением, открытым образом жизни для многих, говорят и результаты социологических опросов. Так, 80% опрошенных лично знают людей, занимающихся нелегальной охотой, только 7% заявили, что не знают ни одного браконьера.

Отношение населения к браконьерству

В ходе исследования феномена браконьерства в Российской Федерации в рамках проектов WWF, проводившихся в несколько этапов в периоды 2001–2004 и 2008–2010 годах на Дальнем Востоке России и в Алтае-Саянском регионе, были предприняты опросы как местного населения вообще, так и целевых групп, таких как охотники и работники природоохранных органов. Опросы проводились как методом интервьюирования, так и путем анкетирования. Все данные приведенные ниже в этом разделе основаны на результатах этих опросов, поэтому отдельно ссылки на эти исследования не проводятся.

В своих ответах основное количество опрошенных осудили браконьерство, однако подошли к этому явлению дифференцировано. Так, наибольшую неприязнь вызывает незаконная добыча охраняемых редких видов, степень осуждения нелегальной охоты на остальные группы животных хорошо коррелирует со степенью «экономической обоснованности» – прибыльности этой охоты. Население подсознательно считает браконьерство простым воровством и осуждает его именно по стоимости украденного. Поэтому нелегальный отстрел пернатой дичи лишь чуть больше половины признали недопустимым, а 30% – вовсе не осуждают, причем две трети из них признались, что сами делают это. После пернатой дичи наибольшее количество защитников набрали браконьеры по копытным (13%) и пушным (12%) зверям.

В значительной степени на выбор того или иного отношения к браконьерской охоте влияет собственный охотничий опыт опрошиваемых (все они были разделены на тех, кому приходилось охотиться, и тех, кто не охотился никогда). Даже при оценке незаконной добычи таких редких животных, как тигр и леопард, имеющие опыт охоты, оказались более терпимыми: среди охотников резко осуждающих отстрел тигра оказалось на 16% меньше и на 13% меньше осуждающих убийство леопарда, чем среди неохотников. Эта тенденция прослеживается и по отношению к другим представленным в анкете видам животных: среди охотников, осуждающих браконьерскую охоту на пернатую дичь на 11% меньше, чем среди неохотников, на крупных копытных – на 12% меньше, на медведя – на 15%, на пушные виды животных – на 16%.

Следует отметить, что браконьерство не только обычно, но и отчасти традиционно для многих областей России, в первую очередь – для Сибири и Дальнего Востока. Население таежных поселков привыкло брать от леса то, что нужно, не особенно заботясь о правомерности своих действий. Еще на памяти ныне здравствующего поколения ко-

пытных в лесу было много и, хотя закон воспрещал их безлицензионный отстрел, обычай, которым в большей степени руководствовалось в своей повседневной жизни население, не считал зазорным отстрел одного-трех зверей на мясо для собственного потребления. Считалось, раз зверь живет в «нашем» лесу, значит он – «наш». Требование платить деньги за лицензию, чтобы добыть «своего» зверя воспринималось как досадная глупость из числа многих придуманных «там - наверху».

Такое отношение во многом сохранилось и поныне. Складывается ситуация, при которой с одной стороны относительная дороговизна и, в силу административных причин, малая доступность лицензий делают законную охоту для сельского населения практически невозможной.

С другой стороны, регулярно наезжающие команды из бюрократической и властной элиты, как региональной, так и федеральной, или просто богатых людей, которые безнаказанно охотятся на «все, что шевелится» нимало не стесняясь, ни правилами охоты, ни каким-либо другим законодательством. Для таких охотников везде «зеленый свет» и покровительство властей и служб охотнадзора, и население об этом прекрасно осведомлено. Подавляющее большинство населения края наиболее опасными браконьерами считает представителей власти (78%) и людей с большими деньгами (59%). По устному сообщению работников охотинспекции одного из дальневосточных субъектов федерации, сотрудники правоохранительных органов и органов исполнительной власти составляют более 80% среди браконьеров, промышленных незаконной охотой на копытных животных с применением запрещенных методов охоты, в основном с применением автотранспорта. При этом 75% работников природоохранных организаций согласны с тем, что представители власти и «денежные мешки» позволяют себе хозяйничать в тайге без особого опасения. Учитывая эмоциональный характер оценки «наиболее опасные браконьеры», в отношении «денежных мешков» и представителей власти ее, видимо, стоит интерпретировать как «наиболее злостные браконьеры», т.к. опасность этой группы нарушителей носит в большей степени общественный, нежели непосредственно природоохранный характер. В такой ситуации решающим порою становится подход «почему им можно, а нам нет? Чем мы-то хуже?», а потому браконьерство местного населения подчас является еще и формой неосознанного социального протеста.

Экономическая мотивация

Подавляющее большинство, 72,7% респондентов, ответивших на анкету, основными причинами браконьерства называют экономические. Эти респонденты практически поровну разделились на две группы: одна (38,5%) считает, что основным мотивом нелегального охотничьего промысла является нужда и отсутствие иной возможности прокормить семью, другая же (34,2%) считает, что браконьерами движет не столько нужда, сколько жажда наживы. Интересно отметить, что лишь 5,2% из опрошенных респондентов назвали причиной браконьерства мягкость действующего законодательства. На этом фоне совершенно неудивительно то, что 66% людей считают для себя в принципе допустимым заняться браконьерством, если придется думать, чем кормить семью.

Экономически обусловленное браконьерство можно разделить на две группы: браконьерство с целью личного потребления и с целью получения товарной продукции, пользующейся спросом на рынке. Конечно, это деление в некоторой степени условно, т.к. мотивация нелегальной охоты может быть смешанной, и мясо в дом надо, и панты можно продать, денег заработать. Наиболее опасным представляется именно товарный, коммерческий тип браконьерства. В современных социально-экономических условиях, вызвавших значительные изменения в сложившемся в предыдущие десятилетия укладе жизни, браконьерство получило толчок к своему развитию, став отраслью теневого товарного производства. Теперь копытных стреляют не только для личного потребления, но, в первую очередь, с целью продажи мяса и иных дериватов (панты, хвосты, пенисы). Более того, для многих браконьеров, по имеющимся данным, основной целью нелегальной охоты является именно получение дериватов животных, пользующихся спросом на рынке восточных стран, в первую очередь – Китая и Кореи. Торговля мясом добытых животных носит в данном случае побочный характер и, как правило, не выходит за рамки деревни или поселка.

Именно спрос на браконьерскую продукцию со стороны китайских и корейских торговцев формирует рынок животных дериватов и инициирует коммерческое браконьерство. Этот вывод следует и из экспертных оценок, сделанных специалистами во время социологического исследования, и из опроса населения в Дальневосточном и Алтае-Саянском регионах. 77% респондентов-неохотников среди основных причин браконьерства называют скупку браконьерской продукции, организуемую гражданами Китая, а среди охотников и работников

природоохранных служб к этому мнению склоняется 81% опрошенных.

Таким образом, социально-экономические условия Российской Федерации в целом способствуют массовому развитию браконьерства. Опасным явлением становится коммерциализация незаконной добычи животных и возрастающее давление китайского рынка. У населения размыто понятие о браконьерстве, как о преступлении, и это негативное явление не осуждается в массе своей ни сельскими, ни городскими жителями. Подобное более чем снисходительное отношение к браконьерству судебную заражает и правоохранительную системы. Нередки случаи, когда суды, разбирая дела о незаконной охоте, принимают сторону защиты «несчастливого» браконьера от «злого» инспектора.

Высокий уровень браконьерства помимо социально-экономических причин определяется ослаблением контроля со стороны государства, а также слабостью законодательно-нормативной базы, наличием и пробелов в различных нормативных актах, а также несоответствий и даже противоречий между разными законами и другими нормативно-правовыми актами. Все это существенно затрудняет их практическое применение.

ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ НЕДОСТАТОЧНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИВОТНОГО МИРА.

Предложения по исправлению недостатков

Основными причинами недостаточной эффективности охраны диких животных и контроля над их изъятием из дикой природы и дальнейшим использованием являются как недостатки самого законодательства, так и ненадлежащее применение законов и иных актов, что, в свою очередь, во многом обусловлено институциональными проблемами государственных органов, уполномоченных в этой области.

Причины, связанные с несовершенством законодательства и практикой его применения.

Правовое регулирование отношений в области охраны и использования животного мира согласно статье 72 Конституции РФ отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Базовым природоохранным законом, предмет которого охватывает всю совокупность компонентов природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и т.д.), природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002.

Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.1995 года выступает основным федеральным поресурсным (охватывающим отношения в области охраны и использования одного из компонентов окружающей среды) законом, регулирующим отношения в области охраны и использования животного мира и среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого использования всех его компонентов, создания условий для устойчивого существования животного мира, сохранения генетического разнообразия диких животных и иной защиты животного мира как неотъемлемого элемента природной среды. Охрана и использование животного мира прилегающих морей регулируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральным законом «Об исклю-

чительной экономической зоне Российской Федерации». Помимо названного Федерального закона отношения в области охраны и использования животного мира регулируются иным законодательством России и субъектов Федерации.

Наконец, ключевым законом, регулирующим охотничье использование части объектов животного мира, является Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 июля 2009 года, вступивший в силу с 1 апреля 2010 года. Многие положения указанных законов конкретизируются в подзаконных актах, совокупность которых регламентирует действия юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, должностных лиц и физических лиц в соответствующей сфере правового регулирования.

Указанные федеральные законы устанавливают различные виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны животного мира, охотничьих ресурсов и охоты – имущественной, дисциплинарной, административной и уголовной.

Уголовная ответственность регламентируется Уголовным кодексом РФ, административная – КоАП РФ, имущественная – Гражданским кодексом РФ, дисциплинарная – Трудовым кодексом РФ и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Порядок привлечения к уголовной ответственности определен Уголовно-процессуальным кодексом РФ, к административной – КоАП РФ, имущественной – Гражданским процессуальным кодексом РФ и Арбитражным процессуальным кодексом РФ, дисциплинарной – Трудовым кодексом РФ и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Мировые судьи, суды общей юрисдикции и арбитражные суды руководствуются при рассмотрении дел об административных правонарушениях, отнесенных к их подведомственности, и жалоб на принятые судебные акты, наряду с КоАП РФ, Гражданским процессуальным кодексом РФ и Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

Постановлением Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 18 “О добычании объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты” (далее Постановление Правительства № 18) были утверждены сразу три документа:

- правила добычания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
- сроки добычания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;

- перечень орудий добывания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, разрешенных к применению.

Эти три новых документа были призваны заменить Типовые правила охоты в РСФСР, принятые еще в 1988 году, и разработанные на основе Типовых правил региональные правила охоты (в некоторых регионах – законы об охоте). Однако об отмене Типовых правил нигде упомянуто не было. Многие специалисты, работающие в области охраны животного мира или охотничьего хозяйства считают, что Типовые правила продолжают действовать, хотя во многих своих положениях они противоречат современным нормативно-правовым актам, в первую очередь – Постановлению Правительства № 18 “О добывании объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты”.

В соответствии с Законом «Об охоте» все три документа, утвержденные постановлением Правительства от 10.01.2009 года № 18, а также старые Типовые правила охоты должны быть заменены Правилами охоты, которые должен разработать и утвердить федеральный орган государственной власти, уполномоченный в области охоты и охотничьего хозяйства, таковым в настоящее время является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. К моменту подготовки настоящего обзора новые Правила охоты были разработаны и утверждены приказом Минприроды РФ от 16 ноября 2010 года № 512. Правила прошли регистрацию в Минюсте, однако до сих пор (на момент сдачи этой книги в печать) не вступили в силу по причине того, что все еще не отменено упомянутое выше постановление Правительства № 18 “О добывании объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты”. Вследствие того, что постановление Правительства имеет большую юридическую силу, чем документ, утвержденный ведомственным приказом, до отмены постановления Правительства приказ Минприроды России не может вступить в силу.

Изъятие из природы животных, относящихся к видам, внесенным в Красную книгу Российской Федерации, непосредственно регулируется:

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 1996 года N 158 “О Красной книге Российской Федерации”;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 января 1997 года № 13 “Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов”;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 1996 года N 156 “О Порядке выдачи разрешений (распоряди-

тельных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации”.

В связи с тем, что вопросы, связанные с государственным управлением и охраной редких «краснокнижных» видов в течении последних более чем 20 лет находились в руках одного ведомства, законодательные и нормативные документы в этой области оказались наиболее адекватными и непротиворечивыми, хотя и тут выявлены недостатки и пробелы, о которых будет сказано ниже.

Действующее законодательство: анализ недостатков и предложения по их исправлению

Анализ действующего законодательства, регулирующего охрану и использование животного мира, выявляет немало пробелов в законодательных и иных нормативных правовых актах, несостыковки между актами, вступившими в силу в разное время, и даже прямые противоречия между ними.

Недостатки статьи 258 «Незаконная охота» Уголовного Кодекса Российской Федерации

Статья 258 Незаконная охота

1. Незаконная охота, если это деяние совершено:

- а) с причинением крупного ущерба;
- б) с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей;
- в) в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена;
- г) на особо охраняемой природной территории либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации,

– наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой,

- наказывается штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или

иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Настоящая статья УК РФ в первой части определяет четыре состава правонарушения – подпункты а), б), в) и г), когда незаконная добыча животных должна быть квалифицирована как уголовное преступление. Из этих четырех подпунктов только к пункту б) нет претензий, остальные имеют существенные недостатки:

1. Отсутствие четкого определения понятия «крупный ущерб» в интересах данной статьи. В интересах большинства статей УК РФ, согласно которых квалификация правонарушения, и определения степени его тяжести зависят от размера причиненного ущерба, законодатель установил минимальный размер ущерба, определяемый как крупный. Для пункта а) данной статьи размер ущерба, свыше которого он считается крупным, не определен, и решение оставлено за правоприменителем. Как можно судить по комментариям в юридической литературе, законодатель предполагал, что в своем определении степени ущерба суды должны основываться на определении степени вреда, который был нанесен незаконной добычей того или иного животного в зависимости от конкретных условий места совершения противоправного деяния. Так, например, в какой-то местности кабаны многочисленны, и браконьерская добыча одного кабана не является существенным ущербом природе, а в другом месте кабаны редки и добыча даже одной особи может отрицательно сказаться на местной популяции. Однако в данном случае происходит смешение двух разных понятий, - понятия ущерба, причиненного незаконной добычей особи данного вида, и понятия экологического вреда, причиненного изъятием особи данного вида всей экологической системе места незаконной охоты. Понятия ущерба, среди прочих дано в ст. 15 Гражданского кодекса РФ, который определяет, что это как убытки (расходы), понесенные в результате утраты или повреждений имущества, в данном случае – уничтожения диких животных. Подходы к выработке критериев по исчислению ущерба, причиненного незаконной добычей какого-либо животного, можно считать разработанными и в той или иной степени обоснованными еще во времена действия Уголовного Кодекса РСФСР, и таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконной добычей животных, давно существуют и регулярно обновляются. На фоне этого какие-либо официально утвержденные мето-

дики и критерии определения экологического вреда, причиненного биоценозу незаконной добычей единичных особей зверей или птиц отсутствуют. В данном случае суды могут полагаться только на заключение экспертов, а таковые заключения в отсутствие четкий и научно обоснованных критериев всегда имеют субъективный характер. В итоге сложилась ситуация в которой на плечи судов первой инстанции и мировых судей легла необходимость анализа и обоснование такого важнейшего квалифицирующего признака, как «крупный ущерб», что в случае честного и неформального подхода представляет для них плохо разрешимую проблему. В результате на основании зачастую субъективного и слабо обоснованного решения за одно и то же деяние нарушители в одних случаях несут административную ответственность, а в других уголовную. Пленум Верховного Суда Российской Федерации, стараясь внести порядок в практику судов при рассмотрении дел по экологическим правонарушениям и единообразию в подходы по назначению ими наказания нарушителям, вынес Постановление от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения». К сожалению, в этом постановлении Верховный Суд опять не смог, или не посчитал нужным, отделить понятие ущерба, причиненного незаконной добычей диких животных, от экологического вреда. Верховный Суд указал, что «судам надлежит в каждом конкретном случае, квалифицируя содеянное, исходить не только из стоимости добытого и количественных критериев, но и учитывать причиненный экологический вред, т.е. вред, в целом нанесенный животному и растительному миру.

К такому вреду следует, в частности, относить ущерб, причиненный отстрелом зубра, лося, оленя при незаконной охоте...». Таким образом, указания Верховного суда на этот счет носят довольно расплывчатый характер, напрямую связывая определение ущерба с законодательно не определенным и плохо поддающимся объективной оценке понятием экологического вреда*. В качестве примера Верховный Суд апеллирует к традиционно сложившемуся и восходящему к советскому законодательству понятию крупного ущерба, как ущерба, причиненного незаконной добычей зубра, лося, оленя (при этом остается

* При этом необходимо также понимать, что существенный экологический вред может быть причинен и без непосредственного уничтожения животных. Например животные какого-либо вида могут просто покинуть довольно обширную территорию в результате воздействия на них факторов, связанных с деятельностью человека.

неясно, какой именно вид и подвид оленей в данном случае имеется в виду). Вследствие всего выше перечисленного в настоящее время в случаях, подпадающих исключительно под действие пункта «а» части первой статьи 258, определение степени ущерба, как крупного, отнесено исключительно на субъективное мнение правоприменителя.

В настоящее время вследствие отсутствия единой сложившейся практики определения ущерба, причиненного незаконной добычей или уничтожением охотничьих ресурсов, как крупного, суды действуют по своему усмотрению, исходя порою из недостаточно обоснованных оценок. Часто суды пользуются правом самостоятельного определения ущерба как крупного без оглядки на денежное выражение ущерба, определенное в Таксах, ссылаясь на «экологическую ценность» особи данного вида, указав при этом, что этот вид, например, лось, приказом Минсельхоза России от 28.04.2005 отнесен к особо ценным объектам охоты в хозяйственном отношении. Однако этот приказ Минсельхоза РФ к настоящему времени уже отменен*, в соответствии Таксами для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты**, действовавшими до самого последнего времени, ущерб, причиненный незаконной добычей лося определялся относительно небольшой суммой, равной 5000 рублям.

Другие суды, наоборот, свое определение ущерба как крупного, обосновывают, исходя из размера иска, исчисленного в соответствии с Таксами размера, признавая его крупным просто своим решением.

Постоянная путаница между понятиями ущерба, причиненного незаконной добычей животных и экологического вреда в случаях, связанных с незаконной добычей объектов животного мира, свидетельствует о необходимости однозначного нормативного разделения этих понятий, четкого, с указанием конкретных цифр, определения, какой ущерб следует считать крупным, а также определения отдельной ответственности за нанесение экологического вреда. Существующая на сегодняшний день ситуация является, очевидно коррупционно ёмкой и нарушает один из основных конституционных принципов – принцип равенства перед законом вне зависимости, в том числе, и от места проживания.

* Приказ Минсельхоза России от 01.07.2010 № 238 «О признании утратившими силу приказов Минсельхоза России от 28.04.2005 № 70, от 07.11.2005 № 192, от 28.08.2006 № 265».

** Утверждены Приказом Минсельхозпрода РФ от 25 мая 1999 г. № 399.

Предлагается:

- законодательно зафиксировать размер ущерба, свыше которого ущерб будет квалифицироваться как крупный;
- дать определение понятию экологический вред, законодательно определить, какие виды вреда входят в это понятие, разработать и утвердить методики определения экологического вреда и расчета сумм, необходимых для компенсации экологического вреда. Также зафиксировать предел, свыше которого вред будет квалифицироваться как крупный.

2. Неоднозначность квалифицирующих формулировок. Пункт “в” статьи 258 УК РФ в действующей редакции сформулирован как “в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена”. Такой статус видов диких животных в современном российском законодательстве отсутствует. Формулировка “полностью запрещена” – не определена законодательно и допускает самые широкие толкования. Какие виды подпадают под эту формулировку? Только включенные в Красную книгу Российской Федерации или также включенные в красные книги субъектов федерации? Или же в эту категорию следует включать также и виды, ни в какие красные книги не включенные, но на которые не разрешена охота, например, лебеди, ястреб-тетеревятник, ворон и т.п.? Даже в авторитетных комментариях к УК РФ, написанных разными авторами, это понятия расшифровывается по-разному, и как виды, внесенные в КК РФ, и как виды, внесенные в КК РФ и КК субъектов. Если верно последнее, то складывается странная ситуация, когда федеральный кодекс предусматривает уголовную ответственность за нарушение нормативных актов субъектов федерации.

Предлагается: Расплывчатую формулировку “охота на которых полностью запрещена” заменить на слова “относящихся к видам, внесенным в Красную книгу Российской Федерации”. Список редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных Российской Федерации, являющийся основой Красной книги РФ, - официальный юридический документ.

3. Несогласованность формулировок статьи 258 УК РФ и Закона «Об охоте». Привлечение браконьеров к ответственности также может быть затруднено из-за несогласованности законодательства, действующего в сфере охраны и регулирования использования животного мира. Одним из существенных недостатков действующих законов является несогласованность определений и терминов, которыми они оперируют. Так, с момента вступления в силу Закона об охоте возникло противоречие между закрепленным в нем новым определением

понятия «охота» и формулировками статьи 258 УК РФ «Незаконная охота». Закон об охоте сузил понятие «охота», в части 5 статьи 1 признав таковой лишь «деятельность, связанную с поиском, выслеживанием, преследованием *охотничьих ресурсов*, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой». При этом в статье 11 того же закона приводится исчерпывающий список видов млекопитающих и птиц, отнесенных к охотничьим ресурсам. Виды животных, находящиеся под особой охраной, в первую очередь - занесенные в Красную книгу Российской Федерации (тигр амурский, дальневосточный леопард снежный барс, архар, белый медведь, японский журавль, белоплечий орлан и т.д.) в список охотничьих ресурсов, разумеется, не входят. Из этого следует, что законная добыча, в первую очередь – отлов, представителей этих видов в целях их изучения, мечения, расселения и т.п. не может быть признано охотой в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности или охотой в целях регулирования численности охотничьих ресурсов, в целях акклиматизации, переселения и гибридизации, а также охотой в целях содержания и разведения в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, потому что все эти виды охоты осуществляются исключительно по отношению к охотничьим ресурсам, как это следует и из статей 1 и 11 Закона «Об охоте». Непризнание добычи диких животных, относящихся к видам, включенным в Красную книгу РФ, охотой формально означает непризнание незаконной охотой случаев незаконной добычи этих животных. Таким образом, возникает коллизия с пунктом «в» статьи 258 УК РФ «Незаконная охота, признающего незаконной охотой незаконную добычу «птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена». В связи с этим нельзя исключать возможности того, что при рассмотрении дела в суде данное противоречие законов может формально поставить под сомнение противоправность и противозаконность действий браконьеров и быть использовано защитой для попытки освобождения браконьеров от уголовной ответственности.

Предлагается: Противоречие с Законом «Об охоте» должно быть снято внесением изменений в текст Закона «Об охоте», определив охоту как деятельность, связанную с поиском, выслеживанием, преследованием *диких млекопитающих, птиц, пресмыкающихся и земноводных*, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой.

4. Недостаточная точность квалифицирующего признака. Пункт «г» части первой Статьи 258 предусматривает уголовную ответственность за незаконную охоту на особо охраняемой природной террито-

рии. В своей прежней редакции Статья предусматривала уголовную ответственность только за незаконную охоту на территории заповедника или заказника. Законодатель, исходя из того, что законодательство об ООПТ развивается и появляются новые формы особо охраняемых природных территорий, привел текст данного подпункта Статьи в соответствие с реалиями жизни. Однако законодатель при этом не учел, что далеко не на всех ООПТ, в том числе и федеральных, охота запрещена. Так охота, наряду с другими видами природопользования, разрешена в зонах ограниченного природопользования ряда национальных парков, на биосферных полигонах биосферных заповедников, на территориях сезонных и ботанических заказников и т.п. К тому же не все виды охоты ныне выделяемые законом «Об охоте», запрещены на особо охраняемых природных территориях. Так, например, разрешается охота в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности, охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации животных, также в отдельных случаях на ООПТ допускается охота в целях регулирования численности диких животных. Однако законодатель упустил эти обстоятельства из виду и своей поправкой создал противоречие в действующем законодательстве.

Предлагается: В пункте «г» необходимо уточнить, что действие статьи распространяется только на случаи незаконной охоты на особо охраняемых природных территориях, охота на которых запрещена и в случаях осуществления тех видов охоты, на которые распространяется этот запрет.

5. Отсутствие дифференциации наказания за преступления, квалифицируемые по разным пунктам части первой этой статьи. В настоящее время статья 258 УК РФ предусматривает одинаковую ответственность и в случае, когда деревенские охотники добыли лося без лицензии (которую они могут и рады бы купить, но она для них административно недоступна), часть мяса сами взяли, а остальное раздали деревенским старикам и бабушкам, живущим на нищенскую пенсию, и в случае, когда некий нарушитель отстрелял тигра на территории государственного заповедника с использованием вертолета. И в том, и в другом случае – 200 тысяч штрафа, хотя и экологический вред, и общественная опасность деяний просто не сопоставимы.

Предлагается: изложить Статью 258 УК РФ в другой редакции, в которой предусмотреть дифференцированный подход при определении наказания за различные виды незаконной охоты в соответствии с их экологической и общественной опасностью, а также, как уже указано

выше, определить размер ущерба, который в интересах данной статьи будет признаваться как крупный:

«Статья 258. Незаконная охота

1. Незаконная охота, если это деяние совершено:

а) с причинением крупного ущерба

– штрафом в размере от ста до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок от шестидесяти до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок от двух до четырех месяцев;

б) с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей

– штрафом в размере от пятисот тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от тридцати шести до шестидесяти месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет;

в) в отношении птиц и зверей, занесенных в Красную книгу Российской Федерации,

– штрафом в размере от ста до семисот пятидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от восемнадцати до сорока восьми месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет;

г) на особо охраняемой природной территории, на которой охота запрещена и в случае осуществления тех видов охот, на которые распространяется этот запрет, либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации

– штрафом в размере от двухсот тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двадцати четырех до шестидесяти месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет;

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой,

– наказывается штрафом в размере от пятисот тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.»

Необходимо отметить, что в предлагаемой редакции существенно усилена ответственность за совершение данного деяния по предварительному сговору и/или с использованием служебного положения. Верхняя планка наказания поднята до пяти лет лишения свободы, что переводит эти преступления в категорию преступлений средней тяжести и должно, во-первых, обусловить более серьезное отношение к ним со стороны правоохранительных органов и судов, а во-вторых, значительно усилить ее сдерживающую роль, особенно для высокопоставленных браконьеров, чьи лихие охоты, отмеченные демонстративным пренебрежением к закону, в последние годы вызвали широкий негативный резонанс в обществе.

Основные дефекты Закона «Об охоте», с точки зрения охраны и контроля над использованием животного мира

Федеральный закон “Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” вызывает много нареканий и со стороны охотников, и со стороны специалистов, в том числе и сотрудников органов исполнительной власти, которые в настоящее время сталкиваются с несовершенством этого закона в своей ежедневной практике. Этот закон наряду с Лесным Кодексом – один из самых критикуемых законов в современном российском законодательстве.

Рассмотрим лишь некоторые из них, напрямую оказывающие негативное влияние на охрану диких животных, как относящихся к редким видам, так и отнесенных к охотничьим ресурсам.

1. *Статья 1 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе», часть 5.*

5) охота – деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой;

Законодатель необоснованно заузил «объектную часть» понятия охота, ограничив его как деятельность, связанная с поиском, выслежива-

нием, преследованием добычей, первичной переработкой и транспортировкой исключительно охотничьих ресурсов. Список видов млекопитающих и птиц, отнесенных к охотничьим ресурсам, приведен в Статье 11 «Охотничьи ресурсы». Таким образом, выслеживание, преследование, добыча, первичная переработка и транспортировкой животных, не относящихся к перечисленным в Статье 11 видам, охотой не признается. Такое положение чревато серьезными последствиями, о которых уже было подробно сказано выше, а именно, если охота – это только добыча охотничьих ресурсов, то значит и незаконная охота – это незаконная добыча исключительно охотничьих ресурсов, а незаконная добыча других видов незаконной охотой не является. В том числе, незаконной охотой, если строго следовать букве закона, не являются и незаконный отстрел тигра или отлов кречета или отстрел журавля-стерха. Необходимо отметить, что Статья 258 Уголовного Кодекса РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за незаконную добычу, в том числе и видов, включенных в Красную книгу РФ, озаглавлена как «Незаконная охота». Как можно видеть, необоснованное сужение понятия «охота» в Законе «Об охоте» привело к коллизии с действующим законодательством и в связи с этим нельзя исключать возможности того, что при рассмотрении дела в суде данное противоречие законов может формально поставить под сомнение противоправность и противозаконность действий браконьеров и быть использовано защитой для попытки освобождения браконьеров от уголовной ответственности.

Предлагается: Изменить часть 5 Статьи 1, изложив ее в следующей редакции:

«5) Охота – деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием *диких млекопитающих, птиц, пресмыкающихся и земноводных*, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой.»

Предлагаемая редакция, во-первых, сразу убирает противоречия между Законом «Об охоте» и Статьей 258 Уголовного Кодекса РФ. Во-вторых, предлагаемая формулировка распространяет понятие «охота» на многие другие виды, добыча которых ранее не считалась охотой в традиционном российском понимании, как то мелкие птицы, рептилии и земноводные. Однако добыча этих животных существует. Более того, добыча ряда видов этих «неохотничьих» животных носит промысловый, коммерческий характер и нуждается в соответствующем правовом регулировании, в связи с тем, что массовое изъятие особей этих видов оказывает заметное воздействие не только непосредствен-

но на их популяции, но и на другие, порою редкие и охраняемые виды, страдающие от снижения численности пищевых объектов. В третьих, распространение понятия «охота» на добычу не только традиционно добываемых охотниками видов млекопитающих и птиц, но и на добычу других наземных позвоночных животных, повысит их законодательную защиту, потому что распространит действие Статьи 258 УК РФ на нарушения, связанные с незаконной добычей этих видов.

2. *Статья 19. Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.*

Эта статья по заложенному в ней разрушительному потенциалу едва ли не самая опасная с точки зрения охраны животного мира, в первую очередь – угрожаемых и переопромышляемых видов.

Статья 19. Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности

1. 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.

2. Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления.

3. Продукция охоты, полученная при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты.

Действующая редакция статьи 19 де-факто смешивает понятие промысловой охоты и охоты в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности. Это частичное смешение понятий вытекает из заложенного в тексте

статьи противоречия. С одной стороны законодатель говорит об охоте для обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, осуществляемой в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления, а с другой стороны тут же оговаривает, что излишки продукции этой охоты могут быть реализованы организациям, осуществляющим закупку продукции охоты. При этом необходимо иметь в виду то, что пунктом 2 статьи 333.2 Федерального закона от 5 августа 2000 года №117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая» законодатель освободил от платы за добычу «объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации) 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», и распространил такое освобождение 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».

Одним из основных принципов, провозглашаемых в пункте 8 статьи 2 ФЗ «Об охоте», является принцип платности пользования охотничьими ресурсами. Законодатель делает одно исключение из этого принципа, освобождая охотников – представителей коренных и малочисленных народов от необходимости выкупать разрешения на добычу охотничьих ресурсов при осуществлении охоты для обеспечения традиционной деятельности, подразумевая, что добыча охотничьих ресурсов в данном случае осуществляется исключительно для удовлетворения личных нужд. Но с другой стороны, разрешая реализацию, т.е. продажу за деньги или в обмен на товары «излишков», законодатель сам нарушает этот основной принцип.

Охота как источник материальных благ, в первую очередь – финансовых средств, подразумевает наличие товарных и товарно-денежных отношений, что сразу же исключает ее из понятия «традиционной» в отношении коренных и малочисленных народов, чье традиционное хозяйство было натуральным и подразумевало разве что натуральный обмен продукции охоты (в первую очередь – пушнины) на соль, ме-

таллы, украшения и т.п. В товарные и товарно-денежные отношения эти народы вовлекались только после того, как в местах их проживания появлялись русские (в Приамурье – китайские) купцы. Охота же с целью добычи продукции и ее последующего обмена на товары или денежные знаки – есть ни что иное, как промысловая охота. Промысловая охота – есть вид экономической, предпринимательской деятельности, и как любая форма такой деятельности она должна облагаться положенным налогом. Пользование животным миром – ресурсом, принадлежащим государству, с целью извлечения выгоды должно осуществляться исключительно за плату.

Главная же опасность, проистекающая из действующей редакции статьи 19, заключается в том, что разрешение продажи «излишков» продукции, полученной при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни, есть не что иное, как разрешение на легальную торговлю браконьерской продукцией. Не секрет, что незаконная добыча и последующая реализация скупщикам продукции, пользующейся высоким спросом в Китае, такой как «струя» кабарги, медвежья желчь, медвежьи лапы, панты и пенисы оленей и т.п., в ряде субъектов федерации, расположенных в Сибири и на Дальнем Востоке, приняла масштабы полноценного промысла. Одновременное дозволение и добывать охотничьи ресурсы без разрешения, и продавать «излишки» – прекрасный способ легализации браконьерской продукции. Любая продукция незаконной охоты, оформленная, как купленные у представителей коренных и малочисленных народов «излишки», будет считаться легальной, а значит, может быть беспрепятственно вывезена за пределы Российской Федерации, что браконьерам и контрабандистам и требуется. До последнего времени они были вынуждены действовать на свой страх и риск. Теперь же перед ними открываются широкие возможности по легализации незаконно добытого. Эта ситуация способствует вовлечению представителей коренных народов в криминальную деятельность и возникновению их зависимости от околोकриминальных структур.

Необходимо в значительной степени изменить подход к охоте в целях обеспечения традиционного образа жизни. Для этого при определении понятия охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности и регулирования осуществления этого вида охоты нужно исходить из следующих предпосылок:

1. охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется для получения продукции, используемой исключи-

тельно для удовлетворения личных нужд и нужд членов своей семьи (общины). Допустимые объемы добычи при такой охоте должны быть определены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, на основании этнокультурной экспертизы и по согласованию с представителями объединений коренных и малочисленных народов и лиц, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения. После всестороннего обсуждения согласования эти объемы должны быть утверждены высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации в рамках определения параметров осуществления охоты в соответствующих охотничьих угодьях в соответствии с пунктом 5 статьи 23 Федерального закона «Об охоте»;

2. продажа или обмен на товары продукции охоты, осуществляемой в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни, запрещается. Разрешается лишь натуральный обмен на иную продукцию охоты, также осуществляемой в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни. Наложение этого ограничения потребует введения соответствующих поправок в Статью 221 Гражданского кодекса РФ;
3. охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется без каких-либо разрешений и бесплатно в охотничьих угодьях, определенных как угодья, где такая охота разрешена. Такие угодья могут быть определены только в пределах границ территорий, определенных, как районы традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 N 631-р;
4. правом охоты, осуществляемой в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни, бесплатно и без каких-либо разрешений обладают лица, проживающие в отдаленных населенных пунктах или вне населенных пунктов, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения, безотносительно их принадлежности к той или иной этнической общности. В отношении лиц, проживающих в более крупных или транспортно доступных населенных пунктах, но чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения, решение о наделении их правом на осуществление охоты в целях обеспечения традиционного образа жизни должно приниматься органом испол-

нительной власти района на основе представления органа местного самоуправления, которое в свою очередь должно быть основано на решении совета общины, сельского схода и т.п. Лица, имеющие право осуществлять охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни, получают специальную отметку в охотничий билет.

Подобный подход на первый взгляд может показаться несколько дискриминационным по отношению к представителям коренных и малочисленных народов. Однако это совсем не так. Важны не красивые слова о правах коренных народов, а обеспечение реальной возможности воспользоваться этими правами. Северо-американский опыт разрешения проблем адекватного обеспечения прав представителей коренных народов и всех людей ведущих образ жизни, основанный на традиционном природопользовании, в условиях рыночной экономики однозначно свидетельствует о том, что охота в целях обеспечения традиционного образа жизни и охота с целью извлечения выгоды (промысловая охота) должны быть жестко разграничены. В своем традиционном природопользовании представители коренных народов должны быть надежно защищены от вторжения рыночных отношений в эту сферу деятельности. В противном случае происходит всплеск неконтролируемого изъятия животных – объектов коммерческого спроса, ведущий к сокращению численности ресурса и сопровождающийся массовым отстранением представителей коренных народов от пользования ресурсом. Ресурс оказывается захваченным коммерческими фирмами, действующими якобы от имени общин коренных народов, но полностью в своих целях. Общины и иные объединения коренных и малочисленных народов, построенные на традиционных началах и имеющие своей целью традиционное природопользование, почти всегда проигрывают в конкурентной борьбе с коммерческими природопользователями и в итоге остаются и без ресурса, и без средств к дальнейшему существованию. Минимизация возможностей проникновения товарных, а тем более – рыночных, отношений в сферу традиционного природопользования является единственным путем обеспечения устойчивой доступности ресурса диких животных для тех, кто действительно нуждается в традиционной охоте и ее продукции.

Любая добыча охотничьих ресурсов с целью дальнейшей их реализации может происходить исключительно при осуществлении промысловой охоты. Необходимо законодательно пресечь попытки смешения двух видов охоты – традиционной охоты и промысловой охоты.

Подобное смешение недопустимо, еще и потому, что промысловая охота – это вид экономической деятельности – бизнес, и тут не может быть никаких преференций по национальному или этническому признаку. В противном случае, традиционная охота и все предусмотренные для охотников, осуществляющих этот вид охоты, послабления вместо блага принесут рост социальной и межэтнической напряженности. В итоге пострадают в первую очередь представители коренных и малочисленных народов.

Исходя из изложенных предпосылок, **предлагается:**

- Статью 1 дополнить новой частью 11¹, в которой дать четкое определение понятию «охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности»:

«11¹) охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности (далее – охота для обеспечения традиционного образа жизни) – охота, осуществляемая физическими лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – малочисленные народы), физическими лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, осуществляют такие же, как и малочисленные народы, традиционное хозяйствование и промыслы и для которых охота является неотъемлемой частью их самобытной культуры, а также чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения. Охота для обеспечения традиционного образа жизни осуществляется с целью получения продуктов питания и материалов для изготовления традиционной одежды и предметов домашнего обихода, как для личного потребления, так и для потребления членами сообщества (семьи, общины, стойбища и т.п.), а также в религиозных и ритуальных целях. Во время охоты для обеспечения традиционного образа жизни добыча охотничьих ресурсов осуществляется в объеме, необходимом для удовлетворения личных нужд».

- Статью 19 изложить в новой редакции:

«Статья 19. Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

1. Охота для обеспечения традиционного образа жизни осуществляется в охотничьих угодьях, определенных как угодья, где такая охота раз-

решена. Такие угодья определяются высшим должностным лицом субъекта федерации в рамках определения видов разрешенной охоты и параметров осуществления охоты в соответствующих охотничьих угодьях в соответствии с пунктом 5 Статьи 23 настоящего Федерального закона и в пределах границ территорий, определенных Правительством Российской Федерации, как районы традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

2. При осуществлении традиционной охоты лица, указанные в пункте 11¹ статьи 1 настоящего Федерального закона, имеют право на льготы в отношении срока и районов добычи охотничьих ресурсов, видового, полового, возрастного состава и количества добываемых охотничьих ресурсов, определяемых в соответствии с параметрами охоты, определенными высшим должностным лицом субъекта федерации.
3. Объем добычи охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитом их добычи, для удовлетворения личных нужд физических лиц, указанных в пункте 11¹ статьи 1 настоящего Федерального закона, устанавливается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в пределах общего лимита добычи охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитом их добычи в субъекте Российской Федерации.
4. Добыча охотничьих ресурсов, на которые лимит добычи не устанавливается, для удовлетворения личных нужд физических лиц, указанных в пункте 11¹ статьи 1 настоящего Федерального закона, осуществляется в соответствии объемами, установленными высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации в рамках определения параметров осуществления охоты в соответствующих охотничьих угодьях в соответствии с пунктом 5 Статьи 23 настоящего Федерального закона».

Основные дефекты Кодекса об административных правонарушениях, снижающие эффективность его применения в борьбе против нарушений законодательства в области охраны и контроля над использованием диких животных

В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации ответственность за нарушения, непосредственно связанные с изъятием из природы, уничтожением, незаконным оборотом и т.п. диких животных, относящихся к редким и исчезающим видам, устанавливается статьей 8.35.

Статья 8.35. Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений

Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, либо добывание, 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 – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой; на должностных лиц - от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов или без таковой.

При этом, как можно видеть, к редким и находящимся под угрозой исчезновения причисляются не только виды животных и растений, включенные в Красную книгу Российской Федерации, но и виды, охраняемые по международным договорам*. Нужно отметить, что это единственное положение в федеральном законодательстве, берущее под защиту, в том числе и виды, включенные в Приложения Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). С одной стороны это хорошо потому, что Российская Федерация взяла на себя обязательства по соблюдению требований СИТЕС, а эти требования включают в себя и законодательную защиту видов, включенных в Приложения к Кон-

* КоАП РФ гораздо точнее чем УК РФ определяет понятие редких видов, оговаривая, что это виды, либо включенные в Красную книгу РФ, либо охраняемые международными договорами. Такая формулировка, хотя и не лишена некоторых недостатков, является гораздо более строгой, чем формулировка, содержащаяся в Статье 258 УК РФ (см. выше)

венции из числа обитающих на территории страны. С другой стороны, текст статьи носит слишком общий характер. Отсутствует дифференцированный подход к определению наказания в зависимости от степени редкости вида, от реальной необходимости дополнительных мер защиты конкретного вида на национальной территории. В Приложения к Конвенции включены многие виды, редкие и охраняемые в других странах, но остающиеся обычными и многочисленными в России. Это в первую очередь такие виды, как бурый медведь, волк, рысь, речная выдра и другие. Из-за неточности формулировки, вызванной слишком общим подходом и желанием законодателя «впихнуть» в одну статью на его взгляд близкие, но на самом деле весьма различающиеся друг от друга вещи. Статья 8.35 на практике входит если не в противоречия, то в конкурентные отношения со статьей 8.37, которая в своей первой части устанавливает отдельную ответственность за нарушение правил, в соответствии с которыми осуществляется добыча диких животных, отнесенных к охотничьим ресурсам.

Статья 8.37. Нарушение 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.

1. Нарушение правил охоты –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей с конфискацией орудий охоты или без таковой или лишение права осуществлять охоту на срок до двух лет; на должностных лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей с конфискацией орудий охоты или без таковой.

Как уже было сказано выше, далеко не все виды, подпадающие под действия международных договоров, являются редкими на территории России. Многие из этих видов отнесены к охотничьим ресурсам и подпадают под действие российского законодательства в области охоты. В случае нарушений правил охоты, допущенного при производстве охоты на животное, относящееся к такому виду, например, при охоте на бурого медведя, рысь, кабаргу и т.д., возникает вопрос, в соответствии с какой статьей КоАП РФ, 8.35 или 8.37, должно быть квалифицировано это правонарушение?

Статьи 8.35 и 8.37 КоАП РФ страдают тем же основным недостатком, что и Статья 258 УК РФ, а именно слабо дифференцированным под-

ходом к разным нарушениям. И это при том, что сама формулировка «нарушение правил охоты» подразумевает очень широкий спектр нарушений от сознательного браконьерства – стрельбы в закрытые сроки, значительное превышение норм добычи, использование запрещенных и общепаспых орудий добычи животных, до мелких нарушений документального оформления прав на охоту, как то охота без путежки, выданной организацией-охотпользователем, или с просроченным охотничьи билетом и тому подобные нарушения, которые сами по себе не наносят ущерба природе. Решение о применении к правонарушителю всей полноты предусмотренных статьей санкций или только части их остается на усмотрение правоприменителя. И дело не столько в том, какой штраф будет наложен, одна тысяча рублей или две тысячи, а в том, будет ли применена такая санкция как конфискация (т.е. безвозмездное изъятие) орудий охоты, которыми в зависимости от ситуации могут явиться не только охотничье ружье, стоимость которого в среднем в 10-20 раз превышает максимальный размер штрафа, но и автомобиль и, даже, летательный аппарат. Ни для кого не секрет, что такое положение предоставляет широчайшие возможности для коррупции. По имеющейся у автора устной информации с мест, в некоторых регионах размер взятки за неконфискацию оружия и автотранспортных средств составляет 30 процентов от их стоимости.

Представляется также странной и неоправданной альтернативность такой меры, как лишение права на охоту до двух лет. Как явствует из текста статьи, нарушитель может быть либо подвергнут наказанию в виде штрафа с конфискацией или без таковой орудий охоты, либо лишен права охоты на срок до двух лет.

В отношении нарушений, связанных с незаконной добычей редких видов животных отсутствует разграничение состава правонарушения, квалифицируемого Статьей 8.35 КоАП РФ и преступления, подпадающего под действие подпункта «в» части первой Статьи 258 УК РФ. Ни из текстов этих статей, ни из какого-либо иного законодательного или нормативного акта никоим образом не следует, какие именно случаи незаконного уничтожения или незаконной добычи животного, внесенного в Красную книгу РФ, подпадают под действие этой Статьи 8.35 КоАП РФ, а какие под действие подпункта «в» Статьи 258 УК РФ. В данном случае отсутствуют какие-либо четкие критерии. Даже вопрос о размере ущерба не поднимается, и правоприменительная практика основывается на традиционно сложившихся, во многом интуитивных и субъективных представлениях: за незаконный отстрел тигра под суд, а за застреленную по глупости овсянку Янковского или

пойманного и приколотого на булавку перламутрового усача – административный штраф. Но возникает вопрос, ну хорошо, в случае тигра или жука-усача все понятно, пусть на уровне интуиции, а в случае незаконной добыче с даурского ежа или малого подковоноса (редкий вид летучей мыши)? В случае незаконной добычи сокола-балобана или кречета большинство экспертов склоняется к тому, что нарушителя надо судить, а в случае незаконной добычи степной пустельги? Ведь более строгое решение экспертов в отношении крупных соколов обусловлено в первую очередь тем, что цена на них высока из-за того, что эти сокола пользуются большим спросом на международном черном рынке, в первую очередь в странах арабского Ближнего Востока, а за степную пустельгу и десяти рублей никто не даст. Но как можно определить, кто матери-природе более ценен, маленькая и не имеющая коммерческой ценности степная пустельга или светлая морфа кречета, за которую арабские шейхи готовы платить большие деньги? Верховный Суд РФ в своем Постановлении от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» также обошел этот вопрос молчанием.

Исходя из изложенного выше, **предлагается** увеличить количество статей КоАП РФ, предусматривающих наказания за нарушения в области охраны и использования диких животных, включая их незаконную добычу. В этом комплексе новых статей, которые предлагается разработать взамен ныне существующих Статей 8.33–8.39, следует дифференцировано определить ответственность за разные типы нарушений, исходя из их общественной опасности и степени причиняемого экологического вреда, а также мотивации его совершения. При этом максимально детально определить наказания за нарушения различных пунктов Правил охоты, Правил рыболовства, за разные нарушения правил оборота животных и растений, в том числе и торговли ими, и перемещения их через государственную и таможенную границу Российской Федерации. Верхнюю планку штрафа за нарушение правил охоты необходимо поднять до максимально возможного в рамках КОАП размера – пяти тысяч рублей. В случаях грубых и/или повторных нарушений необходимо предусмотреть обязательность конфискации орудий охоты, а также возможность применения комплексного наказания в виде штрафа, конфискации орудий охоты и лишения права на охоту вместе. При этом нужно минимизировать размер «вилки» наказаний за каждый вид правонарушений, чтобы сузить поле для возможной коррупции. Возможность для некоторого снисхождения можно предусмотреть только в тех случаях, когда данное лицо привлека-

ется к административной ответственности за нарушение правил пользования животным миром в первый раз.

Помимо перечисленных недостатков двух статей существуют системные недостатки законодательства, регулирующего процедуру привлечения к ответственности и назначение наказания за нарушения в области пользования животным миром. Так, важным системным дефектом законодательства является отсутствие четких указаний на признание нарушений правил пользования объектами животного мира, в первую очередь - правил охоты, нарушениями в области охраны окружающей среды, таковое указание могло бы быть сделано путем использования этого термина в названиях обсуждаемых статей КоАП РФ. Из-за отсутствия такового указания далеко не всегда при рассмотрении дел о правонарушениях в сфере охотпользования применяется удлинённый, годичный срок привлечения нарушителей к ответственности.

В большинстве случаев суды общей юрисдикции, мировые судьи традиционно применяют годичный срок давности привлечения граждан к административной ответственности. При этом они руководствуются постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 № 14 (редакция от 06.02.2007) «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», а также более ранними постановлениями Пленума Верховного Суда СССР:

- от 07.07.1983 № 4 «О практике применения судами законодательства об охране природы»;
- от 16.01.1986 № 2 «О выполнении судами Постановления Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. “О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов”»;
- от 30.10.1990 № 9 «О выполнении судами руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР о практике применения законодательства об охране природы».

Перечисленные руководящие указания высших органов этой ветви судебной власти ориентировали суды на рассмотрение всех нарушений правил охоты как природоохранных, экологических деликтов, что в большинстве случаев соответствует характеру правонарушения.

Однако аналогичные разъяснения со стороны Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации отсутствуют, в результате текущая практика арбитражных судов не является единообразной: наблюдаются случаи применения как двухмесячного, так и годичного срока привлечения к ответственности.

Причиной такого двойственного подхода является структура самого КоАП. Глава 8 КоАП, содержащая статью 8.37 и большинство других статей КоАП, рассмотрение дел по которым входит в компетенцию агентств дикой природы, поименована «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Формула базовой статьи 8.37 – «нарушение правил пользования», и суды, особенно арбитражные, иногда рассматривают эти нарушения не как правонарушения в области охраны окружающей среды, а только для них КоАП предусматривает годичный срок привлечения к ответственности, а как нарушения порядка пользования, искусственно вычлняя из состава нарушения бюрократическую составляющую. Во избежание этого агентства дикой природы при слушании дел в судах должны указывать, что, во-первых, любые правонарушения, подпадающие под действие статьи 8,37, относятся к деликтам, объединенным в главе «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», и что подобное искусственное разделение противоречит букве Кодекса об административных правонарушениях, а во-вторых, что оно противоречит духу главы 8 КоАП РФ, потому что порядок пользования объектами животного мира устанавливается в первую очередь исходя из интересов их охраны, и, значит, нарушение этого порядка является нарушением в области охраны животного мира. Поэтому все виды нарушений, подпадающие под действие статьи 8.37 должны квалифицироваться как правонарушения в области охраны окружающей среды и по ним должен применяться годичный срок привлечения к ответственности как по отношению к физическим, так и юридическим лицам. Помимо этого в случаях рассмотрения дел о нарушениях, допущенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, необходимо обращать внимание судов на тот факт, что в статье 8.37 законодатель говорит о пользовании, которое, согласно Федеральному закону «О животном мире», юридически обусловлено, в числе прочего, договором, содержащим природоохранные требования, и осуществляется в комплексе с системой природоохранных мер, то есть, включает в себя и использование, и охрану. В качестве примера правильных действий агентства дикой природы, способствовавших наработке положительной судебной практики можно привести следующий случай:

В июле 2005 года Управление Россельхознадзора по Ульяновской области привлекло к ответственности районную организацию охотников и рыболовов к административной ответственности за нарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 8.37 КоАП РФ, совершенное в апреле 2005 года, то есть, за пределами двухмесячного срока. Арбитражный суд первой инстанции подтвердил обоснованность привлечения к ответственности. Несмотря на то, что апелляционная инстанция отменила это решение с прекращением производства по административному делу, однако по жалобе Управления судебная коллегия кассационной инстанции отменила постановление апелляционной инстанции и оставила в силе первоначальное решение (постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 17 февраля 2006 г. по делу ^о А72-7469/05-11/527).

При рассмотрении данного дела в инстанциях представители Агентства помимо аргументации, кратко изложенной выше, разъясняли, что, например, такое «природопользовательское» решение, как установление лимита добычи, является одновременно «природоохранным», поскольку лимит добычи рассчитывается исходя из размера сохраняемого поголовья. Также указывалось, что непризнание природоохранной составляющей правил пользования животным миром означало бы невозможность привлечения к административной ответственности за природоохранные нарушения при пользовании животным миром; К сожалению, в судебной практике встречаются и диаметрально противоположные решения, когда доводы агентств дикой природы в этой части не были приняты во внимание. Несмотря на то, что такие негативные примеры судебной практики являются единичными, читатели должны знать об их существовании и о том, что неопределенность в этих вопросах может оставаться до настоящего времени.

Управление охраны и использования животного мира Кировской области (далее – Агентство), рассматривая в феврале 2010 г. дело об административном нарушении, совершенном Общественной организацией «Кировское областное общество охотников и рыболовов» (далее – ООиР), применило годичный срок привлечения к ответственности. Нарушение состояло в организации ООиР в апреле-мае 2009 г. охоты граждан при отсутствии договора о пользовании охотничьими угодьями, который должен был содержать, в числе прочих, и природоохранные обязательства ООиР.

Арбитражные суды первой, апелляционной и кассационной инстанций, подтвердив факт совершения нарушения и не оспаривая природоохранное значение договора, сочли подлежащим применению двухмесячный и, следовательно, пропущенный срок. При этом суды основывали свое решение на том, что ООиР допустил нарушение, выразившиеся в несвоевременном оформлении необходимых документов, а не в нарушении природоохранного законодательства. Суд, к сожалению, согласился с таким подходом, указав, что объективная сторона совершенного заявителем административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 8.37 КоАП, состоит в нарушении правил пользования объектами животного мира, а не правил охраны окружающей среды.

В данном случае отказ от различения среди нарушений, предусмотренных ч. 3 ст. 8.37 КоАП РФ, нарушений природоохранного характера и иных нарушений (касающихся только правил использования, его оформления), означал бы отказ от соблюдения принципа индивидуализации ответственности, требующего четкого определения характера совершенного правонарушения, и распространяющегося на все стадии развития правоотношения ответственности, начиная с момента установления факта правонарушения.

Складывающееся положение, когда в результате неоднозначного толкования норм Кодекса об административных нарушениях отсутствует практика их единообразного применения, недопустимо и **должно быть исправлено** соответствующим постановлением пленумов Верховного Суда РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ с разъяснением этих вопросов.

Недостатки закона «О животном мире»

Статья 6. Полномочия Российской Федерации в области охраны и использования животного мира, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации

Статья 6 Закона «О животном мире» перечисляет полномочия, переданные федеральной властью для осуществления силами органов субъектов федерации. Среди этих полномочий в абзаце девятом статьи были упомянуты такие немаловажные полномочия, как «осуществление контроля за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира», т.е., попросту говоря, региональные агентства дикой природы субъектов федерации обязаны были контролировать торговлю изделиями из диких животных – шкурами, чучелами, различ-

ными дериватами, готовыми изделиями – и пресекать их незаконный оборот. К сожалению, на волне переделки законодательства в 2010-2011 годах Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 242-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” (с изменениями и дополнениями) в Статье 10 объявил этот абзац утратившим силу, без каких-либо пояснений. Видимо подразумевалось, что этим контролем должны заниматься торговые инспекции, что в принципе имеет смысл, потому что товары произведенные из диких животных – все-таки просто товары, на торговлю которыми наложены определенные дополнительные условия. Однако в реальной жизни передачи полномочий не произошло, и сейчас торговлю изделиями из диких животных де-факто никто не контролирует. При этом продукция из диких животных, в том числе и из животных, внесенных в Красную книгу РФ и красные книги субъектов федерации, продаются открыто и в обычных сувенирных магазинах, и в интернет-магазинах. В итоге агентства, уполномоченные в области охраны животного мира и контроля над использованием объектов животного мира, оказались абсолютно бессильны пресекать открытую и циничную торговлю браконьерской продукцией.

В качестве типичного случая бессилия государственного органа пресечь торговлю изделиями из «краснокнижных» видов можно назвать историю попыток борьбы с торговлей коврами, изготовленных из шкур белого медведя и снежного барса, осуществлявшейся через интернет-магазин фирмы «Экспедиция». Электронный адрес страницы, на которой предлагались ковры из шкур белого медведя: http://e-xpedition.ru/products/w_beer.html. На сайте была вывешена фотографии ковров из шкур белого медведя и снежного барса картинки сопровождалась текстом следующего содержания:

«Шкура медведя

Роскошный ковер из медведя станет отличным подарком мужественному и смелому мужчине, настоящему охотнику. Этим ковром можно украсить загородный дом, кабинет, охотничий домик. Объемная голова. Качественная выделка. Возможно крепление на стену. Размер 3.0мх2.5м. Купить шкуру медведя можно в нашем интернет магазине подарков Экспедиция.

Произведено в Канаде!

В наличии имеются шкуры белого медведя различного размера!

Шкуры из Канады по 1200000 р.

Шкуры из России от 700000 до 900000 р. в зависимости от размера.

В Канаде официально продается не более 10 **шкур белых медведей** раз в 2 года на аукционе. Поэтому **Шкура белого медведя** по-настоящему драгоценный трофей и шикарный подарок!»

О факте этой торговли было официально сообщено в Департамент природопользования и охраны окружающей среды Москвы, который является государственным органом, ответственный в области охраны животного мира и контроля над его использованием в г. Москве, как субъекте федерации. В ответ Департамент сообщил, что после изменений, внесенных в Закон «О животном мире» федеральным законом от 18 июля 2011 г. N 242-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”, более не имеет полномочий пресечь эту незаконную торговлю изделиями из видов, внесенных в Красную книгу Российской Федерации. Также Департамент сообщил, что не имеет права осуществлять контроль за сообщениями на сайтах интернета, так как контроль сообщений, опубликованных на интернет ресурсах является оперативно-розыскным мероприятием, а Департамент осуществлять эту деятельность не уполномочен. Последнее утверждение Департамента спорно, потому что закон от 12.08.1995 года [№]144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» Не упоминает контроль и исследование размещаемой в интернете общей доступе информации в перечне оперативно-розыскных мероприятий. (этот перечень является закрытым и может быть изменен или дополнен только федеральным законом). Подобное утверждение остается на совести юристов Департамента.

В этой связи **предлагается** вернуть агентствам дикой природы субъектов федерации право контроля над оборотом товаров и изделий, изготовленных из диких животных, в первую очередь из видов, внесенных в Красную книгу РФ и красные книги субъектов федерации, а также из видов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). Также необходимо дать точное разъяснение, какие виды сбора информации являются оперативно-розыскными мероприятиями, а какие – нет.

Статья 24 «Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира».

Закон «О животном мире» в качестве редких и находящихся под угрозой исчезновения видов признает лишь виды, занесенные в Красную книгу РФ и красные книги субъектов федерации, в отличие от позже разработанного и принятого КоАП РФ, который в качестве таковых видов называет и виды, охраняемые в соответствии с международными соглашениями.

Статья 24. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира

Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красные книги субъектов Российской Федерации.

Действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в Красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Оборотоспособность диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях по разрешению (распорядительной лицензии), выдаваемому специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации. Содержание указанных животных в неволе и выпуск их в естественную природную среду также допускаются в исключительных случаях, определяемых Правительством Российской Федерации.

(в ред. Федерального закона от 30.12.2008 N 309-ФЗ)

Из поля зрения Закона «О животном мире» выпал такой важный аспект охраны редких видов, как контроль над оборотом на территории РФ редких животных и растений, ввезенных в страну из-за рубежа. На первый взгляд необходимость контроля над оборотом внутри страны импортированных образцов редких видов (живых и неживых), подпадающих под действие СИТЕС, не имеет прямого отношения к проблеме охраны редких и не только редких видов диких животных. Но это только на первый взгляд. Отсутствие контроля над оборотом ввезенных животных как нельзя лучше способствует формированию и раз-

витию черного рынка животных, организационному и финансовому росту воротил, заправляющих этим теневым бизнесом. А в незаконную торговлю дикими животными их различными изготовленными из них товарами все в большем объеме вовлекаются и животные, обитающие на территории России. В настоящее время весь контроль над перемещением образцов СИТЕС в стране реально ограничен контролем над перемещением этих объектов через таможенную границу Российской Федерации. Осуществляют этот контроль сотрудники таможенных органов. В настоящее время отсутствует порядок регистрации диких животных, внесенных в Приложения I и II, ввезенных на территорию России из-за границы. Если в случае с Приложением I информация о ввозе существует в силу того, что порядок трансграничного перемещения таких образцов требует наличия не только экспортного, но и импортного разрешений, то в случаях ввоза животных, внесенных в Приложение II, а именно эти животные составляют основную массу от ввозимых из-за границы, какая-либо информация о ввозе в природоохранные госорганы не поступает, а контроль над дальнейшим, после пересечения границы, оборотом этих образцов отсутствует. В силу отсутствия установленного порядка регистрации (сертификации) образцов Приложения II, после пересечения границы они уходят из правового поля. То, что каждая сторона Конвенции принимает меры, направленные на обеспечение наилучшего выполнения стороной требований СИТЕС, оговаривается в статье VIII. Однако, несмотря на то, что СССР являлся стороной Конвенции с 1976 года, а Россия – с 1992, как продолжатель, ни специальное законодательство РФ, ни нормативно-правовые акты, напрямую обеспечивающие контроль над оборотом образцов СИТЕС на территории страны, до сих пор не разработаны.

В качестве иллюстрации можно привести отсутствие порядка регистрации образцов СИТЕС, внесенных в Приложение II, ввоз которых осуществляется по экспортным разрешением стран, из которых их привозят, и не требует предварительного разрешения на импорт. Из-за того, что отсутствует система регистрации этих образцов, Росприроднадзор, на который возложена функция Административного органа СИТЕС в России, попросту не знает, что и в каких количествах ввозится на территорию страны.

Из-за отсутствия такой регистрации и, соответственно, выдачи регистрационных документов происходит следующее: предположим, предприниматель ввез на территорию РФ партию попугаев – краснохвостых жако, партия – 200 экземпляров. Вид внесен в Приложение II

СИТЕС, коммерческое использование допускается. У предпринимателя есть все необходимые документы, ввоз осуществлен в полном соответствии с требованиями СИТЕС и российского таможенного и ветеринарного законодательства. Но все имеющиеся у него документы выданы ему на всю партию. У него одно разрешение СИТЕС, и по одному комплекту таможенных и ветеринарных документов. Сам предприниматель не будет стоять на рынке и продавать эти 200 попугаев, он их продает или отдает на реализацию торговцам и посредникам. Из-за отсутствия регистрации этих ввезенных попугаев он не может снабдить передаваемых птиц необходимыми документами, подтверждающими законность ввоза птиц на территорию РФ. Таким образом, легально ввезенные птицы уходят из правового поля, становясь товаром неясного происхождения. Многие торговцы и посредники для того, чтобы как-то обезопасить себя, делают нотариально заверенные копии с документов, выданных на всю партию товара. В итоге при наличии 200 легально ввезенных попугаев по стране обращается 10–15–20 юридически валидных комплектов ввозных документов на 200 особей каждый. Такая ситуация как нельзя лучше способствует развитию торговли контрабандными животными.

Для исправления этой ситуации **предлагается:**

- внести в текст Статьи 24 изменения, определяющие этот текст как часть первую данной статьи и оговаривающие, что часть первая регулирует охрану и оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, обитающих на территории Российской Федерации;
- дополнить Статью 24 частью 2, посвященной охране и регулированию оборота редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, ввезенных на территорию России из других стран.

В результате этих изменений и дополнений предлагается следующая редакция:

«Статья 24. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира.

1. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира, обитающие на территории Российской Федерации, заносятся в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красные книги субъектов Российской Федерации.

Действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются. Юридические лица и гражд-

дане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в Красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Оборотоспособность диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях по разрешению (распорядительной лицензии), выдаваемому специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации. Содержание указанных животных в неволе и выпуск их в естественную природную среду также допускаются в исключительных случаях, определяемых Правительством Российской Федерации.

2. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира, обитающие за пределами Российской Федерации и внесенные в Приложения Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), могут быть перемещены через государственную или таможенную границы исключительно в соответствии с процедурами, предписанными требованиями Конвенции.

Дикие животные, относящиеся к видам, внесенным в Приложение I и Приложение II Конвенции и ввезенные на территорию Российской Федерации, подлежат регистрации в установленном порядке. Дальнейшая оборотоспособность этих животных на территории Российской Федерации допускается лишь при наличии регистрационных свидетельств (сертификатов).

Порядок регистрации диких животных, относящихся к видам, внесенным в Приложение I и Приложение II Конвенции СИТЕС и ввезенных на территорию Российской Федерации, а также порядок выдачи регистрационных свидетельств (сертификатов) определяется специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды».

Изменение таможенного законодательства вследствие создания Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации

Современный договор между Беларусью, Казахстаном и Россией о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза был подписан в городе Душанбе 6 октября 2007 года. Со-

гласно этому договору, вместо национального таможенного законодательства, действовавшего в странах-участницах, был разработан новый Таможенный кодекс Таможенного союза. Этот кодекс стал применяться в отношениях между Россией и Казахстаном с 1 июля 2010 года, а с 6 июля 2010 – в отношениях между Россией, Белоруссией и Казахстаном. С 1 апреля 2011 года на границе России и Белоруссии отменён транспортный контроль. С 1 июля 2011 года на границах Белоруссии, России и Казахстана отменён таможенный контроль. Все виды контроля перенесены на внешний контур границ Таможенного союза. 19 октября 2011 года в Санкт-Петербурге на заседании глав ЕврАзЭС было заявлено о присоединении Кыргызстана к Таможенному союзу. Реальное присоединение этой республики к Таможенному союзу планируется в 2012 году.

К сожалению, при подготовке нормативных документов, регулирующих деятельность Таможенного союза и регламентирующих перемещение товаров, финансов и услуг, как через границы Союза, так и между странами-участницами, было упущено из виду то обстоятельство, что все эти страны по отдельности являются Сторонами Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). Коллективного членства в Конвенции не предусмотрено, поэтому любое перемещение образцов, попадающих под действие СИТЕС между странами-участницами Таможенного союза возможно исключительно в соответствии с процедурами, предписанными Конвенцией, т.е. по разрешениям, выдаваемым национальными Административными органами СИТЕС. При этом контролирующий орган – таможня должен ставить свою отметку на разрешении, фиксируя пересечение образцом (партией образцов) СИТЕС границы государства и, таким образом, использование разрешения. Однако таможенные границы между государствами ликвидированы, таможенный контроль на границах между государствами снят, и таможенных постов на границах внутри Союза нет. Механизм регулирования перемещения образцов СИТЕС между странами-участницами Таможенного союза отсутствует. Следовательно, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия не будут выполнять свои обязательства, вытекающие из их статуса как сторон СИТЕС, в части перемещения образцов СИТЕС между этими четырьмя странами. Т.е., попросту говоря, контроль над перемещением между странами Таможенного союза образцов, попадающих под действие Конвенции, будет отсутствовать. Во-первых, как уже отмечено, это нарушение добровольно взятых на себя международных обязательств, во-вторых, потеря такого контро-

ля действительно чревата потерями в области охраны редких видов. Два члена Таможенного союза – Казахстан и Кыргызстан имеют протяженные и относительно слабо контролируемые границы с Китаем, где существует практически неограниченный спрос на дериваты животных и растений, используемых в качестве исходного сырья при приготовлении лекарств традиционной восточной медицины. В первую очередь к таковым относятся: медвежья желчь, медвежьих лапы, кабарожья струя, лекарственные растения, в том числе и редкие (женьшень, радиола розовая, эфедра и т.п.), панты и гениталии оленей, кости и любые части тела всех крупных кошачьих – тигра, снежного барса, леопарда, рога сайгака, крупные змеи, черепахи и т.д. Положение еще усугубляется тем, что в Китае в настоящее время налажено разведение крупных попугаев, основанное на использовании маточного поголовья, состоящего из незаконно изъятых из природы и привезенных в Китай попугаев, включенных в Приложения Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. Разводимые птицы предназначены для вывоза за рубеж, в первую очередь в Россию и иные страны СНГ, вывоза, разумеется, незаконного, через уже существующие и хорошо налаженные каналы на границе с Казахстаном и Кыргызстаном. Снятие контроля над перемещением объектов фауны и флоры между Россией, Белоруссией, Казахстаном и Кыргызстаном существенно облегчит жизнь контрабандистам и создает все условия для осуществления прямых перевозок контрабандного груза из Китая к границам Евросоюза.

В связи с создавшейся ситуацией правового вакуума в части регулирования перемещения образцов СИТЕС между странами-членами Таможенного союза **предлагается**:

Согласованными распоряжениями правительств четырех стран обязать административные органы СИТЕС этих стран в возможно короткий срок разработать систему контроля над перемещением образцов СИТЕС через внутренние государственные границы Таможенного союза в условиях отсутствия таможенного контроля. За основу в этой работе можно взять опыт решения подобной проблемы в странах Европейского союза. В Евросоюзе создана, функционирует и совершенствуется так называемая система EU-TWIX (the European Union Trade in Wildlife Information eXchange), действие которой основано на активном мониторинге ситуации и постоянном обмене информацией между национальными органами СИТЕС стран Евросоюза, в том числе и на постоянном обмене информацией о выданных разрешениях на ввоз и вывоз образцов СИТЕС, осуществляемом практически on-line.

Ведомственные нормативные акты, определяющие размер ущерба, причиненного незаконной добычей или уничтожением животных и нарушением или уничтожением их среды обитания

В Российской Федерации в настоящее время существуют два действующих нормативных документа, которыми утверждены методики исчисления ущерба, причиненного незаконной добычей животных, не относящихся к водным биологическим ресурсам, а также относящихся к видам, включенным в Красную книгу Российской Федерации.

1) Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания (утверждена приказом МПР от 28.04.2008 № 107, зарегистрированным в Минюсте РФ 29.05.2008 № 11775).

Из всех приводимых документов эта методика единственная, бесспорно работающая и в целом отвечающая задаче, ради которых она была задумана и написана ее создателями – создать финансовый механизм сдерживания развития незаконного бизнеса, основанного на коммерческом использовании редких и исчезающих видов и мотивированного этим бизнесом браконьерства.

2) Методика исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам (утверждена приказом Минприроды России от 08.12.2011 N 948, зарегистрированным в Минюсте РФ 26 января 2012 г. № 23030)

Эта новая Методика предназначена для исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и законодательства Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Вред исчисляется в случаях, если он причинен охотничьим ресурсам вследствие:

- а) прямого уничтожения конкретного вида охотничьих ресурсов, их незаконной добычи (отлова, отстрела), уничтожения охотничьих ресурсов по неосторожности;
- б) нарушения или уничтожения среды обитания охотничьих ресурсов, если в результате такого нарушения охотничьи ресурсы навсегда (или временно) покинули территорию обитания, что повлекло их гибель, сокращение численности на данной территории, снижение продуктивности их популяций, а также репродуктивной функции отдельных особей;

в) локального разрушения (уничтожения) обитаемых либо регулярно используемых охотничьими ресурсами в жизнедеятельности и для воспроизводства (размножения) нор, дупел деревьев, токов.

Общий размер ущерба при прямом уничтожении охотничьих ресурсов исчисляется как произведение размера таксы за ущерб, причиненный охотничьим ресурсам, пересчетного коэффициента и количества особей уничтоженных животных.

Ущерб рассчитывается по формуле:

$$Y = \Pi_{\text{прод.}} \times K \times N,$$

где:

Y – ущерб при прямом уничтожении N-го количества особей охотничьих ресурсов, руб.;

$\Pi_{\text{прод.}}$ – размер таксы за ущерб, причиненный охотничьим ресурсам, руб.;

K – пересчетный коэффициент;

N – количество уничтоженных охотничьих животных данного вида, особей.

Значения пересчетного коэффициента **K** зависят от характера и условий осуществления деятельности, в результате которой произошло уничтожение охотничьих ресурсов:

№.№	Вид прямого уничтожения	Значение пересчетного коэффициента K
1	Умышленное уничтожение охотничьих ресурсов, в том числе:	
11	незаконная охота (за исключением незаконной охоты особо охраняемых природных территориях);	3
12	незаконная охота на особо охраняемых природных территориях;	5
13	действия (бездействия), по причине которых произошло уничтожение (гибель) охотничьих животных умышленно или по халатности при осуществлении хозяйственной деятельности (без проведения предварительного расчёта ущерба намечаемой хозяйственной и иной деятельности, представляющей экологическую опасность);	3
14	разрушение мест постоянного обитания или размножения охотничьих животных. При этом пересчетный коэффициент применяется в отношении каждой особи животного, которое здесь обитало или размножалось.	5
	Уничтожение охотничьих животных по неосторожности	1

Как можно видеть, новая разработанная методика предполагает более прямой подход к расчету ущерба, без использования параметров, носящих предположительный характер, как это предлагалось прежней «Методикой оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения их среды обитания» (утв. Госкомэкологией РФ 28.04.2000)*.

В условиях современного действующего законодательства, когда отсутствует детализированный подход к определению строгости наказания за правонарушения и преступления, связанные с незаконной добычей или уничтожением диких животных (см. выше в разделах, посвященных рассмотрению недостатков статьи 258 УК РФ и статьи 8,37 КоАП РФ), в условиях относительно небольших штрафов, предусмотренных за правонарушения, квалифицируемые по части пер-

* «Методика оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения их среды обитания», утвержденная Госкомэкологией РФ 28.04.2000. Эта методика была принята в дополнении к рассмотренному выше приказу Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ № 399 от 25.05.1999 года, которым были утверждены таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Данная Методика подробно описывает расчет как ущерба, причиненного незаконной добычей животных, так и вреда, нанесенного среде обитания диких животных. Для расчета ущерба методика рекомендует расширенный подсчет этого ущерба, в том числе и исходя из продолжительности жизни особи данного вида и его плодовитости, т.е. в ущерб засчитывается потомство, которое незаконно добытая особь могла бы принести за время своей жизни.

Однако эта Методика не была ни зарегистрирована в Минюсте, ни опубликована официально. В связи с этим, эта Методика по мнению многих специалистов так и не вступила в законную силу, тем более, что она была разработана и утверждена Госкомэкологией, которая в 2000 году не являлась органом, уполномоченной в области охоты и охотничьего хозяйства. Таковым органом в то время было Министерство сельского хозяйства РФ. Несмотря на это Россельхознадзор своим письмом от 03.07.2007 № ФС-ГК-5/6349 «О расчете ущерба, наносимого объектам животного мира, отнесенным к объектам охоты, и нарушением среды их обитания» рекомендовал использование этой Методики, и во многих субъектах федерации она применялась. В других же субъектах ее не применяли, не без основания полагая, что применять нормативный акт, не вступивший в законную силу нельзя, несмотря ни на какие рекомендации. Более того, суды отменяли решения о взыскании ущерба причиненного незаконной добычей охотничьих ресурсов в размере, рассчитанном на основании Методики, утвержденной Госкомэкологией. Например, Нефтегорский районный суд Самарской области своим решением от 28 января 2011 года установил, что «Методика, утвержденная Госкомэкологией России 28.04.2000 года и не зарегистрированная в Минюсте РФ, в отличие от Приказа Минсельхозпрода РФ N 399 от 25.05.1999 года, не может быть отнесена к нормативно-правовым актам, регулирующим отношения в области определения размера ущерба, причиненного объектам животного мира, относящимся к объектам охоты.

вой Статьи 8.37 КоАП РФ, такой подход является самым адекватным. Использование повышающих коэффициентов, в зависимости от мотивации и места совершения действий, в результате которых были незаконно добыты или уничтожены животные, отчасти компенсирует недостатки уголовного и административного права и делает финансовый механизм предупреждения правонарушений и преступлений более действенным. Однако необходимо отметить, что такое паллиативное решение весьма уязвимо с юридической точки зрения, и, несмотря на то, что приказ был зарегистрирован в Минюсте, предлагаемое Методикой использование повышающих коэффициентов все-таки вызывает вопросы. Во-первых, если говорить именно о компенсации ущерба, причиненного незаконной добычей или уничтожением дикого животного, например – лося, то не понятно, почему в случае умерщвления лося при наезде на него тепловоза сумма ущерба предполагается в три раза меньшей, чем при злонамеренном умерщвлении того же лося из ружья. Хотя в обоих случаях реальный ущерб выразился в том, что собственник ресурса – государство, лишился лося. Очевидно, что повышающие коэффициенты в данном случае играют роль штрафов. При умерщвлении животного без умысла – одна цена, а при наличии умысла – в три раза выше. Таким образом, складывается ситуация, когда нарушитель за одно правонарушение несет два наказания: штраф в соответствии с КОАП РФ или УК РФ и дополнительно - выплату ущерба в тройном размере. Подобный подход, во-первых, противоречит одному из основных принципов юридической ответственности – за одно правонарушение возможно лишь одно наказание, а во-вторых использует гражданско-правовые меры в качестве административно-правовых, что не предусмотрено никаким законодательством.

Институциональные причины

Настоящий раздел написан с использованием материалов, любезно предоставленных Сергеем Павловичем Матвейчуком, старшим научным сотрудником Всероссийского научно-исследовательского института охотничьего хозяйства и звероводства имени профессора Б.М. Житкова. Автор выражает свою признательность Сергею Павловичу за разрешение на их использование.

Природа и истоки институционального кризиса, постигшего органы государственной исполнительной власти, уполномоченные в области охраны и контроля над использованием объектов животного мира, заслуживают самостоятельного исследования. Поэтому в этом разделе эти вопросы будут рассмотрены лишь в части, непосредственно связан-

ной с проблемами законодательного обеспечения охраны животного мира и выполнения действующего законодательства в этой области.

Ведомственная разобщенность государственной охраны животного мира

Проблемы охраны животного мира и реальное, не на словах, обустройство государственного управления в этой области в течение 20 последних лет оставались вне интересов и внимания российских властей. Такое положение крайне отрицательно сказалось на структуре государственных органов, уполномоченных в области охраны животного мира, на их ведомственной принадлежности, координации их деятельности, а также, в первую очередь, на их финансировании, как на федеральном, так и на региональном уровне. Традиционно и уже в течение длительного периода животный мир сточки зрения государственного управления был искусственно разделен на четыре основные группы, и за охрану и контроль над использованием животных, относящихся к разным группам, традиционно отвечали и отвечают разные ведомства:

- водные биологические ресурсы. В эту группу включены все рыбы, водные беспозвоночные животные, а также морские млекопитающие, имеющие или ранее имевшие промысловое значение – ластоногие и китообразные. За водные биологические ресурсы ответственно «рыболовное» ведомство, которое в разное время носило разные названия. В настоящее время это – Федеральное агентство по рыболовству (ФАР);
- охотничьи ресурсы. К этой группе отнесены птицы и млекопитающие, которые в соответствии с законодательством используются или могут быть использованы в целях охоты;
- редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира. В эту группу включены виды, внесенные в Красную книгу Российской Федерации. В законодательстве субъектов федерации к этой группе относят и виды, включенные в региональные красные книги. Таким образом, статус одного того же вида в разных субъектах федерации может быть различным. В одном субъекте федерации вид может относиться к охотничьим ресурсам, а в другом – к редким и находящимся под угрозой исчезновения.
- Все остальные виды, не относящиеся к трем предыдущим группам. Условно эту группу можно назвать «Обычные виды». К этой группе относятся все наземные позвоночные и беспозвоночные животные, не являющиеся редкими и находящимися под угрозой исчезнове-

ния и на которые не производится охота. К этой группе относятся многочисленные виды мелких млекопитающих – грызунов, рукокрылых, насекомоядных, огромное количество видов птиц, практически все виды пресмыкающихся и земноводных, а также все наземные (не водные) беспозвоночные животные.

В Российской Федерации отсутствуют специализированные инспекции или иные госорганы, уполномоченные в области охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов. Эта функция возложена на инспекционные службы органов государственной власти субъектов федерации, осуществляющие контроль в области охотничьего хозяйства и охотничий надзор. Поэтому, обсуждая институциональные проблемы организации охраны редких видов животных в России, надо говорить о проблемах организации и практики контроля и надзора в области охраны и использования ресурсов животного мира в целом. Ситуация во всех государственных органах, уполномоченных в области охраны животного мира и контроля над использованием его ресурсов, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации в последнее двадцатилетие характеризовалась следующим хроническим многолетним недофинансированием и, как следствие, деградацией материально-технической базы и кадровой трагедией, выразившейся в

- сокращении штатов инспекций, в первую очередь – сотрудников, работающих «на земле». В настоящее время численность инспекторов явно не достаточна не только для эффективного контроля, но и даже для того, чтобы региональные госорганы получали адекватное представление о том, что происходит на вверенной им территории. Случаи, когда субъект федерации может позволить себе иметь хотя бы по одному инспектору в каждом административном районе, что явно недостаточно, являются скорее исключением, чем правилом;
- «вымывании» профессионалов из-за падения престижа профессии, из-за низких зарплат, нищенского материального обеспечения, ощущения своего бессилия перед высокопоставленными или богатыми браконьерами, диктата со стороны представителей власти;
- массовом вовлечении сотрудников агентств дикой природы в сомнительную, а нередко – коррупционную, деятельность по организации охот для чиновников, чинов из правоохранительных органов и просто богатых охотников, которые в своих охотничьих желаниях ни мало не считаются с законами и правилами.

Отсутствие единой системы охраны животного мира и контроля над его использованием

Нежелание федеральных органов власти заниматься обустройством охотничьей отрасли народного хозяйства во многом обусловило и почти полную передачу функций по организации и осуществлению охраны и воспроизводства объектов животного мира, а также охрана среды обитания животных из федерального центра на уровень субъектов федерации. Выполнение этих функций, формально остающееся, в компетенции федеральных органов, в соответствии с законом « О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 29.12.2006 года №258-ФЗ, было передано на уровень субъектов федерации*. Для выполнения регионами этих функций были предусмотрено выделение из федерального бюджета целевых субвенций. За федеральными органами остались выработка государственной политики в области охраны и использования животного мира, разработка нормативной базы и координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой области. До вступления в силу закона о разграничении полномочий существовала, оставшаяся со времен Главохоты РСФСР относительно однородная система управлений охотничьего хозяйства, обладавших понятными и одинаковыми во всех субъектах федерации функциями. Несмотря на то, что де-юре эти управления находились в двойном подчинении у региональных и федеральных органов власти, они, получая основное финансирование из федерального бюджета, в большинстве своем де-факто сохраняли институциональную автономию. Сотрудники имевшихся в составе управлений инспекций были наделены необходимыми правами, в том числе и правом ношения табельного оружия при исполнении служебных обязанностей. За деятельностью управлений сохранялся единый контроль.

После передачи исполнения функций федеральных, возник конгломерат органов исполнительной власти субъектов федерации самого разнообразного подчинения и с разными задачами и функциями. Так, анализ названий органов государственной власти, уполномоченных в области охоты и охотничьего хозяйства восьмидесяти российских регионов дал следующие результаты в отношении их ведомственной принадлежности:

* За федеральными органами сохранились лишь функции по организации и осуществлению охраны и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения

животный мир – 32 региона;
охота и рыболовство (плюс другие водные биологические ресурсы) – 15 регионов;
природа (природные ресурсы, природопользование) и экология – 13 регионов;
сельское хозяйство – 5 регионов;
лесное хозяйство (и охота) – 4 региона;
природопользование (природные ресурсы) – 3 региона;
охота – 1 регион;
природопользование и охота – 1 регион;
охрана природы – 1 регион;
радиационная и экологическая безопасность – 1 регион;
сельское хозяйство, рыболовство (животный мир) и продовольствие – 1 регион;
биоресурсы – 1 регион.

Подобное разнообразие негативно сказывается на эффективности и без того малочисленных инспекций. Наиболее негативно сказывается включение органов, ответственных за охрану животных и контроль над использованием его ресурсов, в состав органов, управляющих сельским и/или лесным хозяйством. Сельское хозяйство и лесное хозяйство представляют собою, что общепризнано, важнейшую угрозу сохранению биологического разнообразия, поскольку в погоне за показателями или доходностью склонны разрушать местообитания диких животных, в том числе особо ценные места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов. Наиболее типичным примером этому может служить разрушение мест обитания амурского тигра вследствие массивных рубок кедрово-широколиственных лесов.

Пример разрушительного действия лесопользователей на места обитания редких, а также ценных с охотничьей точки зрения видов животных. Из всех лесных массивов кедрово-широколиственные леса юга Дальнего востока России обладают самой сложной таксономической и флористической структурой. В лесах имеется около 800 видов цветковых и лекарственных растений. Корейский кедр произрастает в природных условиях в лесах. Также в кедрово-широколиственных лесах Дальнего Востока произрастает 60 видов лиственных и 13 видов хвойных пород. В одном кедрово-широколиственном лесу может произрастать до 30-40 видов деревьев и кустарников.

Кедрово-широколиственные леса Дальнего Востока очень важны для сохранения биоразнообразия экорегиона. Этот тип лесов является реликтовой уникальной экосистемой с самым сложным таксационным строением и разнообразием по флористическому составу с 800 видами цветковых и лекарственных растений (Гапонов, 2005, Карякин 2007) (в том числе виды, включенные СИТЕС и Красную Книгу РФ, такие как, женьшень настоящий дикорастущий (*Panax Ginseng C.A. Meyer*). Особая ценность вида - это его орехи. Кедровые орехи служат кормовой базой для белок и диких кабанов. Дикий кабан – излюбленная добыча Амурского тигра (*Felis tigris altaica*). Кедрово-широколиственные леса являются основным местом обитания для Амурского тигра, Дальневосточного леопарда, дикого кабана, бурого и гималайского медведей, изюбря и пятнистого оленя и многих других видов.

В результате массивированных рубок, как легальных, так и не легальных, площадь кедрово-широколиственных лесов имеет выраженную негативную динамику. Учет 1946, 1956, 1961 гг. показывает покров лесов равный 6,44 млн. га, 5, 45 млн. га и 4, 27 млн. га соответственно. К 2001 году покров кедрово-широколиственных лесов сократился в Приморском крае и Хабаровском крае в 1.9 и 3.2 раза соответственно по сравнению с 1946 годом. В целом, покров кедровых лесов сократился в 2,2 раза за указанный период.

Поэтому включение структур государственного управления охотой в аграрные и лесные региональные агентства или зависимые от них службы, департаменты и т.п. приводит:

- к постоянному конфликту интересов сотрудников-охотуправленцев, вынуждаемых закрывать глаза на экологически вредные действия других, более мощных отраслей своего ведомства;
- к отвлечению охотуправленческого персонала на работы в интересах других отраслей;
- тотальной неэффективности инспекционных подразделений структур государственного управления охотничьим хозяйством;
- снижением, вследствие этого, качества кадров, уход профессионалов, – в них просто нет потребности. Более того, с точки зрения руководства сельскохозяйственных или лесных ведомств, те из них, кто сохранил профессиональное самосознание, лишь мешают принятию произвольных решений руководства, а поэтому от них стараются избавиться в первую очередь. Эта ситуация уже много лет имеет своим результатом отрицательную селекцию кадров в орга-

нах, отвечающих за охрану животного мира, ослабление районного звена инспекций и де-факто потерю реального контроля над ситуацией «на земле».

В более выигрышном положении органы, осуществляющие охрану животного мира и охотничий надзор, оказались в тех субъектах федерации, где губернатор является охотником, причем охотником по страсти, а не ради престижа. Но и в случаях, когда глава исполнительной власти региона проявляет искренний интерес к деятельности органов по охране животного мира и управлению охотничьим хозяйством, ситуации складываются двояко. Нередко едва ли не основным видом деятельности этих органов становится устройство охот для губернаторов и их приближенных, дружественных власти бизнесменов и пощающих регион крупных федеральных чиновников.

Отстранение общественности от участия в сохранении животного мира

Негативные последствия снижения надзорного потенциала государственных органов усугубляются юридическим отстранением общественности от участия в сохранении диких животных и среды их обитания. В советское время существовали общественные охотинспекции и общественные инспекции рыбоохраны, соответственно существовал институт общественных инспекторов рыбнадзора и охотнадзора. Граждане, получившие удостоверения общественных инспекторов, как правило, проходили предварительное обучение на курсах, которые организовывались при обществах охотников или при дружинах охраны природы, существовавших на биологических и охотоведческих факультетах профильных вузов. Несмотря на некоторые издержки, общественные инспектора в большинстве своем были энтузиастами охраны природы и активно участвовали в антибраконьерской деятельности. В среднем общественными инспекторами составлялось около 30 процентов от общего количества протоколов о нарушениях правил охоты. Особенно большой вклад в борьбу с браконьерством вносили студенческие дружины по охране природы и бригады по борьбе с браконьерством, помимо вузов организованные при некоторых охотничьих коллективах, а также смешанные антибраконьерские бригады, состоящие из общественных и государственных инспекторов. Благодаря деятельности таких бригад в некоторых районах, где незаконная охота и рыбалка ранее осуществлялись открыто, круглый год и без каких-либо существенных помех, браконьерство было практически сведено на нет. Автор в молодые годы был членом такой смешан-

ной бригады. Иной раз из рейдов привозилось более десятка изъятых единиц незаконного охотничьего оружия, изъятые сети уничтожались целыми мешками. На личном счету некоторых инспекторов числилось 50–60 и более составленных за год протоколов. Эффективность таких рейдовых бригад была высокой. Это объяснялось как энтузиазмом участников, так и тем, что участники рейдов не были связаны с территориями, на которых действовали, не имели там ни личных, ни родственных связей, а потому ни в малейшей степени не были зависимы ни от браконьеров, ни от их связей в системе местной власти и возможностей оказать давление на местную инспектуру природоохранных органов. «Добычей» рейдовых бригад общественников становились и милицейские чины, и представители местной районной власти, как советской, так и партийной.

Во многих местах общественному антибраконьерскому движению придавалось большое значение. И к вопросу подготовки общественных инспекторов охотнадзора и рыбоохраны подходили со всей серьезностью. Так для их подготовки были организованы курсы, где кандидатам в инспектора давались основы юридических знаний, проводились практические занятия по составлению протоколов и другой необходимой документации, организовывались тренинги по оперативной деятельности в поле, проводились учения. По окончании курсов кандидаты проходили проверку знаний и лишь успешном прохождении этих испытаний получали удостоверения общественных инспекторов.

Потом, в 90-е годы прошлого столетия на фоне социальных и экономических изменений в стране движение общественных быстро пошло на убыль*. Вступивший в силу в 2001 году новый КОАП РФ лишил общественных инспекторов права составления протоколов об административных правонарушениях.

В настоящее время среди природоохранной и охотничьей общественности широко обсуждается необходимость возрождения института общественных инспекторов. Многие видят в этом решение проблемы бессилия обескровленных государственных органов перед лицом разгула браконьерства, принимающего порою самые циничные формы.

* «Лебединой песней» общественного антибраконьерского движения была специнспекция «Тигр», созданная в Приморском крае под эгидой и при финансовой поддержке Всемирного фонда дикой природы (WWF). Однако в виде бригады общественников специнспекция просуществовала недолго, как только были решены все организационные вопросы, специнспекция получила статус государственной, а ее члены стали штатными сотрудниками и государственными инспекторами.

Министерство природных ресурсов и экологии подготовило проект закона о внесении поправок в КОАП и Закон «Об охоте», направленные на то, чтобы способствовать воссозданию общественных инспекций. Так, например планируется не только восстановить институт общественных инспекторов, но и наделить их правом составления протоколов. При всей необходимости возрождения общественных инспекций и самого широкого вовлечения граждан, в первую очередь – охотников, к активной охране животного мира и борьбе с браконьерством, желание Министерства наделить общественных инспекторов правом составления протоколов об административном правонарушении путем внесения соответствующих изменений в статьи 27 и 28 КОАП РФ представляется бесперспективной. Подобная инициатива идет вразрез с основами современного законодательства. Наделение какой-либо общественной группы правом составления протоколов об административном правонарушении автоматически влечет за собой право проверки документов, право, осмотра и досмотра личных вещей граждан и используемых ими транспортных средств, право принудительной доставки граждан в органы власти и право применения спецсредств и, даже, оружия в случае неповиновения и сопротивления. Подобными властными и административными полномочиями, связанными с принуждением и ограничением прав граждан в настоящее время в соответствии с КОАП РФ наделены исключительно только штатные сотрудники государственных органов. Вряд ли законодатель сочтет возможным сделать исключение для одной из категорий общественно активных граждан и создать ситуацию потенциально опасную нарушением законных прав граждан, многочисленными конфликтами и беззаконием.

В связи с этим наиболее полезным было бы действительное воссоздание института общественных инспекторов, причем основной задачей этих инспекторов видится помощь государственным инспекторам в проведении рейдов в угодьях, а также и самостоятельное патрулирование с целью выявления случаев незаконной добычи или случаев уничтожения диких животных. Для грамотной и результативной работы инспекторов, а также для минимизации конфликтных ситуаций необходимо разработать программы по обучению граждан, решивших стать общественными охотничьими инспекторами (инспекторами по охране животного мира). Звание общественного инспектора присваивать только лицам, прошедшим обучение и успешно сдавшим испытание на звание общественного инспектора. Разработать и утвердить права и обязанности общественных инспекторов в соответствии с дей-

ствующим законодательством. Для облегчения фиксации нарушений общественными инспекторами разработать специальную форму сообщений о вскрытом правонарушении (преступлении) в наибольшей степени облегчающей последующее составление протоколов государственными инспекторами на основании сведений, изложенных в этих сообщениях.

Приветствуя возрождение общественных инспекций по охране животного мира, в любом случае надо понимать, что это отчасти паллиативное решение, и что создание этих общественных инспекций ни в коем случае не может и не должно подменить собой кадровое, организационное, финансовое и институциональное укрепление инспекционных органов государственных органов, уполномоченных в области охраны и контроля над использованием ресурсов животного мира.

Формальное выполнение обязательств, вытекающих из участия в международных конвенциях

Весь комплекс проблем государственных органов, ответственных в области охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов и контроля над их оборотом и использованием, как в капле воды отразился в процессе выполнения Российской Федерацией обязательств, связанных с участием России в Конвенции о международной торговле дикими видами фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)

Проблемы выполнения требований Конвенции СИТЕС в России в основном разделяются на две группы:

- недостаточность контроля над перемещением образцов, подпадающих под действие Конвенции ;
- недостаточное соответствие национального законодательства положениям Конвенции;
- отсутствие реального, а не формального ведения Конвенции в России;
- неготовность Административного органа СИТЕС в России выполнять весь контроль над перемещением образцов СИТЕС в стране на самом деле ограничен лишь контролем над перемещением этих объектов через таможенную границу Российской Федерации, осуществляемом сотрудниками таможенных органов. Недостаточность этого контроля выражается, как в неготовности многих сотрудников таможен осуществлять этот контроль, вследствие отсутствия у них не только необходимых знаний, но и просто информации об

этой проблеме. Сотрудники таможен в большинстве своем не располагают необходимыми знаниями для осуществления контроля над перемещением образцов фауны и флоры.

На постоянной основе мониторинг торговли дикими видами, т.е. сбор и анализ информации о качественном составе и количестве ввозимых и вывозимых образцов не ведётся. Разработка нормативной базы, призванной обеспечить выполнение СИТЕС идет крайне медленно и в основном сведена к разработке документов, обеспечивающих техническую сторону деятельности Административного органа СИТЕС в России, которым является Федеральная служба по контролю в области природопользования (Росприроднадзор).

Отсутствуют постоянные оперативные и рабочие связи между Росприроднадзором и Федеральной таможенной службой. Не ведётся мониторинг прохождения образцов СИТЕС через границу РФ. Сведения о зарегистрированных таможенной разрешениях СИТЕС, выданных другими странами, по которым производится ввоз объектов СИТЕС из этих стран на территорию России, не собираются в ФТС и в Росприроднадзор не передаются, хотя разговоры о необходимости наладить постоянный обмен такой информацией продолжаются как минимум с 1998 года.

Со стороны и Росприроднадзора, и Минприроды РФ отсутствуют какие-либо усилия по налаживанию взаимодействия с таможенными органами, отсутствуют попытки способствовать подготовке сотрудников таможни к осуществлению ими контроля над перемещением образцов фауны и флоры. То же можно сказать и про взаимодействие с правоохранительными органами и с природоохранными органами на местах.

В сложившейся ситуации функцию мониторинга и анализа торговли дикими видами на территории России и налаживания взаимодействия с таможенными и, отчасти, правоохранительными органами практически полностью взяла на себя неправительственная некоммерческая организация Всемирный фонд природы (WWF) в лице действующей в его составе программы TRAFFIC. Разработка и издание практически всей аналитической, методической и учебной литературы по вопросу выполнения СИТЕС в Российской Федерации организована и осуществлена WWF, многие из этих изданий разработаны непосредственно специалистами фонда. Возникла парадоксальная ситуация, при которой основной организацией, осуществляющей консультации по вопросам выполнения СИТЕС для сотрудников таможенных и правоохранительных органов и этим во многом направляющей их деятель-

ность, и для граждан, становится не государственный орган, а неправительственная некоммерческая организация*. В Российской Федерации осуществляется лишь формальное ведение СИТЕС, и отсутствует реальное выполнение Конвенции. Практически вся деятельность по выполнению обязательств по этой конвенции сводится к формальным действиям по выдаче разрешений и сертификатов и написанию формальных отчетов. Даже минимальная необходимая переписка с Секретариатом ведется вяло. На запросы Секретариата ответы даются не всегда (сотрудники Секретариата уже привыкли в таких случаях обращаться в WWF России с просьбой выяснить ситуацию и постараться ускорить подготовку ответа Административным органом). Понятно, что на этом фоне никакой осмысленной национальной политики в области СИТЕС не существует. Позиция Административного органа СИТЕС в России не про-активна, а абсолютно ре-активна. Это бывает хорошо видно всякий раз при подготовке к очередной Конференции Сторон СИТЕС, когда за месяц-полтора до начала Конференции происходит поспешная выработка позиции российской стороны по вопросам, подготовленным для обсуждения на Конференции. Выработка позиций по многим вопросам носит поверхностный и эмоциональный характер без консультаций со специалистами и зачастую без оглядки на позицию России по этим вопросам на прошлых Конференциях. Результатом этого является весьма пассивная роль российской делегации на этом крупнейшем всемирном природоохранном форуме, что особенно заметно на фоне активной политической позиции делегаций стран, претендующих на лидерство в глобальном и региональном масштабе – США, Евросоюза, Китая, Индии, Аргентины, Бразилии, Южной Африки.

Причина сложившегося положения в сущности все та же – недостаточное внимание со стороны Правительства к этой проблеме.

Неготовность работников таможенных органов эффективно противодействовать незаконному перемещению образцов фауны и флоры во многом вызвано тем, что их этому никто не учил и государство с них за это не спрашивает, как спрашивает за наркотики, оружие, взрывчатку, драгметаллы и т.п. Хотя специалисту ясно, что неконтролируемый, в первую очередь – с ветеринарной точки зрения, ввоз биологических объектов из тропических стран по своим последствиям может быть сопоставим с террористической атакой с применением биологического оружия.

* Даже в международном аэропорту «Шереметьево» в качестве телефона для консультаций по вопросам провоза животных на информационных стендах указан телефон WWF России, а не Административного органа СИТЕС.

Пассивность Административного органа СИТЕС в России ни в коем случае нельзя ставить в вину людям в нем работающим. Это не их вина, а их беда. Реально всеми вопросами, связанными с СИТЕС, в Росприроднадзоре занимаются 3 человека, для которых этот вопрос – один из многих, на них возложенных. Тому же эти сотрудники не владеют иностранными языками в степени, достаточной для отслеживания информации на официальном сайте СИТЕС (www.cites.org) и ведения рабочей переписки с Секретариатом и административными органами других стран. Для сравнения можно привести маленькую Словакию, где в административном органе СИТЕС работает более 10 специалистов, и обеспечение выполнения Конвенции, выработка и проведение национальной политики по этому вопросу с учетом всего многообразия проблемы – есть единственная их задача.

То же можно сказать и про состав российской делегации на Конференциях Сторон. После 2000 года, когда была ликвидирована Госкомприрода (Минприроды) РФ, в результате высокой текучки кадров в подразделениях Росприроднадзора, на каждой следующей Конференции в составе делегации в основном присутствуют новые люди, не знакомые ни с тонкостями процессов принятия решений на Конференциях, ни с устоявшимися неформальными связями и правилами. Чувствуется, что некоторые из них ощущают свою случайность на этих встречах и соответственно относятся к происходящему. Все это особенно досадно наблюдать на фоне активной и целенаправленной деятельности делегаций США, Германии, Кореи, Мексики, Аргентины, Чехии, Китая, Японии, даже Кубы и Чили. Основной костяк делегаций этих стран представлен опытными специалистами, имеющими за плечами десять и более Конференций и знающих интерес своей страны и твердо его отстаивающих. При этом они не забывают проводить активную политику, направленную на обеспечение национальных интересов даже по вопросам, не имеющих непосредственного отношения к интересам их стран. Как правило, в составе делегаций этих стран присутствуют лучшие специалисты по основным, обсуждаемым на данной Конференции вопросам, особенно, если эти вопросы затрагивают интересы страны.

Предложения по реформированию государственных органов, уполномоченных в области охраны и контроля над использованием животного мира

В связи со всем, изложенным в этом разделе предлагается:

1. Создать отдельное федеральное ведомство уполномоченное в области охраны и контроля над использованием животного мира суши.

- Возложить на это ведомство охрану и регулирование использования животного мира суши в целом, включая и охоту, и рыболовство во внутренних водоемах, а также – управление особо охраняемыми природными территориями;
- Наделить его нормотворческими, распорядительными и контрольно-надзорными функциями. В этой части одной из первых и неотложных задач, из стоящих перед этим ведомством, будет ревизия всех имеющихся законодательных и нормативных актов в области охраны животного мира, контроля над использованием его ресурсов, нормативно-правовых актов регулирующих пользование ресурсами животного мира.
- Создать территориальные органы этого ведомства в субъектах федерации, имеющие в свою очередь сильное районное звено, состоящее из сотрудников, работающих «на земле»
- Рассмотреть вопрос о наделении должностных лиц этого федерального ведомства и его территориальных подразделений, осуществляющих контрольно-надзорные функции, правом составления протоколов по всему спектру нарушений, связанных с использованием и охраной животного мира, в том числе и водных биологических ресурсов внутренних водоемов;
- Возложить на вновь созданное федеральное ведомство координацию любой контрольно-надзорной деятельности в отношении всех объектов животного мира, относящихся к диким видам;
- Учредить механизмы взаимодействия территориальных подразделений вновь созданного федерального ведомства с другими природоохранными, правоохранительными и иными органами региональной власти, а также с пользователями ресурсов животного мира;
- Учредить постоянно действующие механизмы (общественные советы, экспертные и т.п.) обязательного взаимодействия вновь созданного ведомства с организованной общественностью и отдельными гражданами;
- Уделить особое внимание подбору кадров на руководящие должности с точки зрения профессионализма и добросовестности;
- Исключить вовлечение вновь созданного ведомства в хозяйственную и/или природопользовательскую деятельность;
- Установить высокие стандарты гласности и прозрачности для всех без исключения управленческих процедур;

- Обеспечить участие представителей профессионального сообщества и общественности в разработке решений и разработке законодательных и нормативных документов.
2. В качестве приоритетных задач для нового ведомства определить:
- а) В области законодательного обеспечения охраны диких животных и контроля над использованием ресурсов животного мира**
- Ревизию существующей законодательной базы с целью определения лагун в законодательстве, противоречий между существующими НПА в области охраны и использования животного мира и противоречий с современным законодательством Российской Федерации;
 - Разработку проектов новых нормативно-правовых документов и проектов изменений в существующие;
 - Анализ опыта применения законодательства в области охраны и использования животного мира;
 - Разработку законодательной базы механизмов устойчивого финансового обеспечения деятельности государственных органов по охране и контролю над использованием животного мира;
 - Разработку законодательного обеспечения эффективной работы сотрудников инспекционных служб, включая определение их прав, обязанностей, процедур выполнения им своих обязанностей.
- б) В области непосредственной охраны животного мира и борьбы с незаконным использованием его ресурсов:**
- создание единой федеральной инспектуры, уполномоченной в области охраны всего животного мира суши, включая водные биоресурсы, и имеющей федеральное подчинение по типу полиции. Структура и численность этого инспекционного органа в субъектах федерации должна быть определена в соответствии с размерами территории, численностью населения, интенсивностью и особенностями пользования ресурсами животного мира;
 - организацию профессиональной подготовки кадров для инспекционных органов и повышения квалификации действующих сотрудников;
 - правовое обеспечение социальной защиты сотрудников государственных органов, уполномоченных в области охраны животного мира и контроля над использованием его ресурсов, в первую очередь – сотрудников инспекционных органов.
 - создание общественных инспекций по охране животного мира, организацию учебы общественных инспекторов;

- разработку плана действий, направленных на лишение браконьеров рынка сбыта и пресечение каналов переработки, вывоза и ввоза незаконно добытой продукции;
 - разработку долгосрочной программы по работе с природоохранной и охотничьей общественностью с целью преодоления правового нигилизма в области охраны животного мира и пользования его ресурсами и изменения атмосферы снисходительного отношения к браконьерству в обществе и в охотничьем сообществе в первую очередь.
- в) В области наведения порядка в сфере легального пользования животными миром и минимизации социальной базы браконьерства**
- пресечение порочной практики административного отлучения местного населения от возможности охоты на крупных охотничьих животных;
 - создания механизмов справедливого распределения квот на добычу охотничьих животных с гарантированным доступом местных жителей к этому виду охоты;
 - включение местных жителей в управление популяциями диких животных на территориях их проживания;
 - справедливое распределение доходов от пользования животным миром на этих территориях;
 - недопущение установления хозяйствующими субъектами пресекательных (неприемлемо высоких для населения) ценовых и иных условий охотничьего доступа, в том числе путем злоупотребления доминирующим положением на локальных рынках;
 - разработку законодательства, обеспечивающего равный доступ к возможности охоты и иного пользования животным миром и общественный контроль за соблюдением этого равенства;
 - ликвидацию избыточных разрешительных и контрольных процедур и административных барьеров в пользовании ресурсами животного мира.

Заключение

Государство российское должно определиться, нужен ли ему на самом деле полноценный животный мир на территории страны. Если нужен, то животный мир надо срочно спасать от разорения браконьерами всех мастей. Для этого государству надо создавать действенную и эффективную систему его охраны, которая в первую очередь, особенно на начальном этапе, будет в основном занята деятельностью по искоренению браконьерства, как системного явления.

Для того чтобы эта деятельность была эффективна, необходимо сначала выполнить два базовых необходимых условия, во-первых, создать службу, которая по своей численности и квалификации сотрудников будет способна противостоять браконьерам, а во-вторых, обеспечить правовую основу деятельности этой службы.

Попросту говоря, к охране животного мира необходим **государственный подход**. Необходимо понимание, причем понимание на самом высоком государственном уровне, что охрана животного мира и соблюдение этого ценнейшего и самовоспроизводящегося (в отличие от нефти и газа) ресурса не забава, годная для пиара и организации красивых международных саммитов, а ответственный и тяжелый каждодневный труд, такой же, как и охрана правопорядка в стране, как работа на поддержание обороноспособности государства.

Автор надеется, что этот аналитический труд будет способствовать решению одной из наболевших проблем охраны животного мира в нашем отечестве – неполного и противоречивого законодательства, недостатки которого зачастую парализуют деятельность и без того слабосильных государственных органов.

Alexey Vaisman

IT IS NOT MY TIGER!
Legislation Problems of Wildlife Conservation

**Analytical Overview of Current Legislation
with Proposals for its Improvement
(Brief Executive Summary)**

Introduction

The name of this project “It’s not my tiger!” is derived from an anecdote about a poacher caught with a sack containing a still warm hide of recently killed tiger. The defendant argued “It’s not my tiger! I found the sack in the forest and I was taking it to the inspectorate”. The court had to accept his explanation and the poacher was released.

The aim of the project was to identify and articulate the legal and practical shortcomings in Tiger-related conservation, hunting and trade legislation and to propose legislative amendments. The overriding goal of this work was to provide a solid legal base for successful reduction of poaching of and trade in Tigers and their prey, as well as other rare and protected animals.

This document presents a summary of TRAFFIC’s Russian-language report which reviewed Russia’s legislation in force to control illegal hunting and collection of natural resources, as well as illegal trade. Russia’s legal acts, which regulate animal use and conservation, were developed over a period of many years and during different economic and political times. In addition to a lack of coherence between the various legislative acts, this has also given rise to gaps and inconsistencies, as well as impracticalities in their implementation.

Analysis of Russian legislation was undertaken in the frame of the project “It is not my Tiger! Strengthening Legislation to Enable Successful Prosecution and Reduce Poaching of Tigers and their Prey in the Russian Far East” with the kind support of the US Fish and Wildlife Service. Recommendations were discussed with professional staff of national wildlife agencies at both

the federal and provincial levels, and corrections and amendments carried out as a result of these discussions. The majority of recommendations developed during this project were officially presented during three hearings in the State Duma (Russian Federal Parliament) concerned with changes to Russia's national legislation regarding conservation and protection of rare animals. Those recommendations were officially included in the portfolio of proposals accepted for further consideration by the State Duma.

Amendments undertaken in accordance with the proposed recommendations will significantly increase the potential for successful prosecution of Tiger-related crimes, and should serve as a deterrent to would-be poachers. Before examining the reasons for the lack of efficiency and efficacy of Russia's legislation, the authors first identified the main types and drivers of poaching.

The main types of poaching in Russia*

1. Economically motivated poaching:
 - i) For animal protein to feed the family (usually hunting for hoofed animals)
 - ii) For sale to middlemen (fur-bearing animals, bears, big cats, Red, Sika and Musk Deers, etc.) for cash-income.
2. VIP-poaching: this defines a social status. It is widespread among high-ranking corrupted officials, as well as among the nouveau riches.
3. Protest poaching: a reaction against VIP poaching by rural hunters.
4. Poaching stimulated by the inability to get a formal hunting license due to bureaucratic and administrative barriers. Poaching of this nature usually occurs in rural territories and small rural towns, with abundant common animals being the target of such hunting.

The main drivers of wide-spread poaching

1. Poverty of rural population, especially due to low employment levels during the winter.
2. High demand in East-Asia for animal and plant derivatives. Numerous buyers from China and North Korea.
3. Increasing number of amateur hunters and applicants for hunting licenses most of whom lack even the most rudimentary skills.
4. Long drawn-out changes to the hunting legislation and other relevant laws, and the lack of coherency with other legal acts has resulted in

* Note: designations of geographical entities in the publication do not imply a view of the legal status of any boundaries on the part of TRAFFIC

collisions between relevant regulations, gaps and weakness in law enforcement practice; it has also created a situation which facilitates illegal hunting because poachers and would-be poachers recognize the difficulties facing enforcement officials.

5. Seemingly never-ending changes in the structure and departmental affiliations of hunting inspectorates, and also an inadequate number of staff. Existing staff do not have the requisite levels of professionalism and experience due to low salaries and low levels of safety for inspectors.
6. High administrative barriers that make permits for harvest of hunting animals barely possible for common hunters, particularly for villagers.
7. Numerous cases of poaching carried out by “VIPs” (so-called Very Important Persons), which has been the subject of much discussion during the last five years. The VIPs believe that the “laws are written for cattle” and that they are “above the law” due to their status or money. However, VIP poaching generates an “us & them” mentality, engendering further disregard for the law throughout society.
8. “Legal nihilism” of the rural population and the mental commitment of rural hunters to poaching.

The main reasons for the lack of efficiency in Russian conservation legislation

1. Gaps in legislation as well as in sub-regulations at both the federal and regional levels, and a lack of coherency between legislative acts.
2. Inadequate funding and consequently weak wildlife agencies. This weakness is manifested through the following:
 - a. low number of inspectorate staff in the field;
 - b. inadequate staff training ;
 - c. inadequacy or total lack of up-to-date field equipment (such as Global Positioning System (GPS), video cameras, computers, radio and satellite communications and other equipment that commercial poachers usually have);
 - d. pervasive corruption.
3. The legal obligations present a considerable hindrance as wildlife inspectors are required to get signatures from two independent witnesses to verify the details of the administrative violation.
4. Courts often side with the economically challenged conditions of a poacher, rather than recognizing and acting upon the legal violation.
5. The practice of “selective justice” whereby high-ranking officials and wealthy persons are not prosecuted.

Selected examples that illustrate the most notable and serious gaps in current Russian conservation-concerned legislation

1. *The Criminal Code of the Russian Federation, the Article 258 “Illegal Hunting” (the first part).*

This Article specifies the following cases of illegal harvest of wild animals, which must be qualified as a criminal act of ‘illegal hunting’:

- a. infliction of large-scale damage;
- b. using of vehicles and aircraft as well as gases, poisons and any other mass-killing methods;
- c. harvest of rare mammals and birds (i.e. listed in the Red Data Book of the Russian Federation);
- d. hunting within a protected area (national park, preserve, biosphere reserve, etc).

The process of so-called liberalization of all criminal legislation is on-going in Russia and, overall, is a positive process. However, amendments to this Article have resulted in weakening the sanctions associated with illegal hunting. If one person kills a moose *Alces alces* (an abundant hunting animal) without a permit and another person shoots a tiger from a helicopter within the territory of a protected area, both illegal hunters would receive the same punishment despite the significant difference in the offence from a conservation and social point of view.

2. *The Federal Hunting Act, Article 1”Definitions”commulatively with The Criminal Code of the Russian Federation, Article 258 “Illegal Hunting” (the first part).*

According to *the Federal Hunting Act*, “hunting” is defined as the harvest, tracking and chase of so called “hunting resources”—wild animals of species that are hunted. A “closed list” is also established under this Act, that is, species listed in the Russian Red Data Book such as the Tiger, Snow Leopard and Polar bear for which one is not allowed to hunt. This “closed list” determines the specific conditions under which these species may be legally taken from the wild, specifically, for scientific purposes and/or for control of conflict animals. Under this definition, the legal elimination of a “conflict tiger” is not regarded as legal controlled “hunting” because the Tiger is not listed as a “hunting resource”, and it therefore follows that the illegal killing of a Tiger cannot be qualified as illegal hunting. In turn, this means that Article 258(c) of the Criminal Code in practice may be difficult to enforce. The possibility that this line of defense may be used in court to escape criminal liability cannot be excluded.

3. Both the *Criminal Code* and the *Code of Administrative Violations* contain provisions for sanctions for cases of illegal harvest of animals. However, proving that the defendant was responsible for the illegal killing, and not simply the illegal transportation and/or illegal trade is extremely difficult. Illegal transport / trade as well as other kinds of illegal turnover of wild animals are not regarded as serious violations and sanctions are adjusted accordingly: the maximum fine for the illegal transportation of a Tiger hide or of a box with, say, five live gyrfalcons is 2 000 Russian rubles (about USD70). This problem has been partially solved with the passing of the new *Federal Hunting Act* that was signed by the President of the Russian Federation on 24 July 2009 and came into effect on 1 April 2010. Article 1 of this Act states that “hunting” not only includes harvest, searching, tracking and the chase of animals but also includes transportation of harvested animals and pre-processing of animals. However, it is necessary to note that *Federal Hunting Act* determines “hunting” as referring to actions concerning species listed as “hunting resources”. Any rare species, such as Tiger (or mountain sheep, gyrfalcon, saker, etc) are not included in this list and, therefore, the illegal transportation of or trade in species listed in the Russian Red Data Book cannot be qualified as “illegal hunting” (see also point 2 above).

4. *The Code of Administrative Violations* clearly identifies offenses and gives staff of relevant agencies the power to order administrative detention; the Code also defines in detail which agency has competency in which particular type of administrative violations. On the one hand, these steps are an effective tool against corruption, but on the other hand these obligations dismantle the institution of “voluntary (non-governmental) inspectors”, which proved to be an effective tool to combat poaching before the current *Code of Administrative Violations* came into effect.

5. Despite the fact that the former *Union of Soviet Socialist Republics* (USSR) was a Party to the *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) since 1976, and Russia since 1992, no specific CITES-implementing legislation regulating trade in specimens of CITES Appendix-listed species has been enacted in Russia. The text of the Convention, however, is incorporated into Russian national legislation as a legislative Act, and international trade in CITES Appendix-listed species is therefore regulated. Domestic trade in CITES Appendix-listed species is not regulated, even under the *Federal Law of 24 April 1995 N 52-FZ “On Wildlife”* as well as other wildlife conservation and use-related legislation. There are no procedures for registration of CITES-listed specimens imported into

Russia. A particular problem arises with regard to specimens of CITES Appendix II-listed species due to the fact that information on imports is not transmitted from Customs to the CITES Management Authority; Customs merely check that the import is accompanied by the requisite CITES documents. The consequences of this lack of inter-agency information exchange and lack of registration procedures are that there are no means of verifying legal import once the specimen is within Russia, and legal specimens become indistinguishable from smuggled specimens. Although this situation does not directly affect trade in Tiger parts and derivatives, it does contribute to the development of a large black market for animal derivatives, thereby creating a fertile environment for the illegal trade in Tigers.

Recommendations*

I. General recommendations

It is recommended that:

1. Current state policy should be changed so that wildlife agencies and their conservation activities are financed by the State. The budgets of relevant agencies should be increased significantly both at the federal and provincial levels in order to attract well-educated and well-trained professionals;
2. Both federal and provincial policies, laws and procedures should be developed to provide legal, equitable and transparent access to wildlife resources by local communities to reduce poaching, particularly poaching carried out as a reaction against VIP poaching and/or in protest at inequitable implementation of laws or due to the difficulties in obtaining hunting licenses;
3. Sanctions for violation of relevant acts should be imposed as an inevitable action of being caught hunting illegally;
4. Hunting associations, local communities, businesses and the media should assist in the implementation of environmental and anti-poaching controls;
5. Collaboration between regional inspectorates (and their subordinated bodies) responsible for wildlife conservation and control of wildlife use should be improved inter alia through development of joint anti-poaching action plans, organization of joint anti-poaching raids and joint control over sale of wildlife products.

* Disclaimer note: on some of the issues discussed in the book the author's position may differ from those adopted in the network TRAFFIC.

6. Inter-governmental and cross-border collaboration should be improved to halt illegal trade in wildlife.
7. The efficacy of wildlife inspectorates should be strengthened through a series of measures to successfully prosecute illegal hunters; such measures should include:
 - a) The establishment of regional and, where possible, local forensic laboratories that can officially identify parts, derivatives and products of processed wild animals, as well as undertake ballistic examinations to identify weapons used, and other, in order to prove that the accused was involved in poaching;
 - b) The organization of regular trainings on the implementation, procedures and practices of administrative cases. These trainings should bring together the various relevant wildlife agencies as well as representatives of public associations and volunteers. The inclusion of a clearly identified knowledge- and skills-base in the qualification requirements and term of references for wildlife agency staff;
 - c) Training in field practices and in forensic practices relevant to address poaching within courses for upgrading staff qualifications in wildlife agencies;
 - d) Training in field practices and in rudimentary forensics for volunteers from non-governmental conservation organizations, hunting associations and staff of game businesses (see recommendations below).
8. Design and dispatch handbooks with manuals for visual identification of rare species and their derivatives for free or at a negligible price.

II. The main proposed changes to legislation

1. *The Criminal Code of the Russian Federation, Article 258 (1) "Illegal Hunting"*.
 - a) Sanctions for offenses should be graded according to the offences detailed in Article 258(1).
 - b) Significantly increase the level of sanctions under Article 258(1), with an increase in sanctions for repeat offenders, and to impose a sentence of imprisonment for the most egregious cases of poaching, for example, killing a Tiger.
2. *The Federal Hunting Act, Article 1 "Definitions" cummulative with The Criminal Code of the Russian Federation, the Article 258 (1) "Illegal Hunting"*.

Currently Article 258(1) defines "Hunting" as any activities concerned with searching, tracking or chasing hunting resources, their harvest, pre-processing and transportation"

The proposed amendment would define “Hunting” as any activity concerned with searching, tracking or chasing of wild mammals, birds, reptiles and amphibians, their harvest, pre-processing and transportation”. These changes (underlined) will extend the meaning of the term “hunting” to those species not currently included within the definition of “hunting resources”, including the harvest of all species of terrestrial tetrapods. In turn, this will allow coherency between relevant laws concerned with the conservation and control of use, and thereby unify the approach to combating poaching.

2. *The Criminal Code, Article 188 “Contraband”*: this Code is currently undergoing review for amendment due to the establishment of the Customs Union of the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation. Amendments to Article 188 of this code are also being planned. It is intended that Article 188(1) which currently requires commodities to have a monetary value in excess of RUB 1 500 000 to be treated as a criminal offence will be eliminated. The revised version will cover only those commodities which cross a Customs border and which require a permit. During consultations with Federal Customs undertaken in the course of this project, it was agreed that mammals and birds listed in the Red Data Book of the Russian Federation as well as species listed in Appendix I of CITES will be included in the list, currently being drafted by Federal Customs.
3. Relevant articles of the Code of Administrative Violations should be revisited to enable trained volunteers to assist authorities in controlling wildlife use and in anti-poaching activities (proposed wording for such amendments has been drafted and submitted for consideration). The purpose behind these proposed changes is to revive the engagement of trained civilians in anti-poaching activities, working under the supervision of state inspectors. Past experience has shown such engagement to be a powerful tool in ensuring use of wildlife is legal, and in disseminating anti-poaching awareness materials. The engagement of civil society, working in collaboration with state inspectors, has also shown to be advantageous due to their local knowledge and enthusiasm for stemming illegal activities.
4. Article 24 “The Conservation of Rare and Endangered Animals” of the Federal Law “On Wildlife” was developed to address regulation of domestic trade in CITES Appendix-listed specimens. This Article should be reviewed by the Ministry of the Natural Resources and Ecology to

determine procedures for registration and marking of specimens of selected CITES Appendix-listed species imported into Russia. Which species should be prioritized for registration and marking would also need to be determined by the Ministry, in collaboration with relevant experts and, where appropriate, drawing on experience from other countries and with practical experience in this area. The purpose is to prevent the laundering of smuggled specimens using documentation from legally imported specimens. Registration and marking would require a further administrative change in order to become a practical reality: the de-centralisation of authority for the issuance of certificates. Currently, all CITES-related documents are issued in Moscow by the Russian CITES Management Authority. Decisions could still be taken at the Federal level, but the legal mandate to issue CITES documents should be extended to the provincial level.