

УДК: 340.5:574:577.47

А. В. Пушкин^{1,2}, А. С. Федотов^{2,3}, С. Л. Харичев^{2,4}, И. Н. Васильев^{2,4},
А. А. Гоголева², А. С. Кушнарёв², А. Ю. Мельников², А. А. Прилепо²,
М. Г. Окатьев²

НОУ «Институт природоресурсного и экологического права», Россия¹
ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет», Киров, Россия²
Комитет по охране, контролю и регулированию использования объектов
животного мира Ленинградской области, Санкт-Петербург, Россия³
Ленинградское областное государственное казённое учреждение
«Управление по охотничьему хозяйству Ленинградской области»
(ЛОГКУ «Леноблхота»), Всеволожск, Россия⁴

О МОДЕЛЬНОМ ЗАКОНЕ СНГ «О ЖИВОТНОМ МИРЕ» И ЕГО ВЛИЯНИИ НА РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В данной статье приводится описание одного из этапов изучения влияния модельного закона СНГ «О животном мире» на российское фаунистическое законодательство с целью обеспечения возможности последующей разработки предложений по совершенствованию отечественного законодательства и его гармонизации с аналогичными законодательными актами стран СНГ.

Ключевые слова: СНГ, международное законодательство, охота, охотничьи угодья, животный мир, земли рекреационного назначения, объект животного мира, животные компаньоны.

Международное законодательство о животном мире является частью правовой системы России. Влияние крупных международных договоров на российское законодательство очевидно и хорошо исследовано. В то же время остаётся малоизвестным и недостаточно отражённым в отечественном экологическом праве законодательство, образованного в 1991 году Союза независимых государств – СНГ.

В соответствии с Уставом СНГ для развития сотрудничества в целях сближения национального законодательства стран участниц содружества создана специальная международная организация - Межпарламентская Ассамблея Содружества независимых государств (далее МПА СНГ). В соответствии с Конвенцией о МПА СНГ одна из её главных задач - формирование и гармонизация законодательств государств СНГ. Для её решения ассамблей разрабатываются и принимаются модельные законы, представляющие образцы для национального законодательства. Разработка

правовых стандартов охраны окружающей среды и природопользования, в том числе охраны и использования объектов животного мира – одно из направлений модельного законодательства МПА в экологической области.

В рамках этого направления 8 июня 1997 года на 9-м пленарном заседании МПА государств-участников СНГ принят модельный закон «О животном мире», закрепляющий единый порядок правового регулирования в области охраны и использования животного мира для удовлетворения экологических, экономических, эстетических и иных потребностей человека с учётом интересов нынешнего и будущих поколений.

Целью настоящего исследования является оценка влияния модельного закона СНГ «О животном мире» (далее МЗ СНГ) на законодательство Российской Федерации для разработки предложений по его совершенствованию и гармонизации с аналогичными законодательными актами стран СНГ.

Новизна и актуальность работы обусловлена неразработанностью темы модельного законодательства СНГ в отечественной теории и практике правовой охраны животного мира и среды его обитания, неизученностью вопросов его воздействия на национальное законодательство, важностью правовых проблем охраны дикой природы.

При подготовке работы использовались правовые акты МПА СНГ, Российской Федерации, других стран, входящих в состав содружества, публикации отечественных и зарубежных авторов, общенаучные и специальные методы исследований.

Основным методом исследования стал сравнительно-правовой, в связи с чем, методически работа основана на сравнении хронологического ряда правовых актов, регулирующих общественные отношения в области охраны и использовании объектов животного мира и среды их обитания. В данной статье мы приводим сравнительный анализ десяти «терминов-аналогов» по шести правовым актам. Эти правовые акты мы перечисляем ниже, а в квадратных скобках указано их обозначение в приводимой нами таблице:

- 1) Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР (Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 10 октября 1960 г. № 1548); [«Положение 1960 года»];
- 2) Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (первая редакция 1995 года); [ЗОЖМ 1 ред.];
- 3) Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (в действующей редакции от 13.07.2015 года); [ЗОЖМ 2 ред.];
- 4) Модельный закон СНГ «О животном мире» от 8 июня 1997 года; [МЗ СНГ];
- 5) 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 «Об охоте...»].

В приводимой таблице первый столбец – порядковый номер; в соответствии с ним далее по тексту статьи мы приводим краткий сравнительный анализ положений исследуемых правовых актов. Во втором столбце помещены термины и понятия МЗ СНГ, взятые из словаря-справочника терминов и определений понятий модельного законодательства государств-участников СНГ [4]. С третьего по седьмой столбцы размещён ряд сравниваемых с терминологией МЗ СНГ и между собой определений понятий различных правовых актов: Положения об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР 1960 года [«Положение 1960 года»], Модельного закона СНГ «О животном мире» от 8 июня 1997 года; [МЗ СНГ], Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», в первой (1995 г.) и действующей редакциях [ЗОЖМ 1 ред.] и [ЗОЖМ 2 ред.] и Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [закон «Об охоте...»].

Таблица - Хронологический ряд правовых актов в области охраны и использовании объектов животного мира и среды их обитания

№	Термин по Словарю	«Положение 1960 года»	МЗ СНГ	ЗОЖМ 1 ред.	ЗОЖМ, 2 ред.	Закон «Об охоте...»
1	Резервные охотничьи угодья	Угодья общего пользования, в которых охота разрешается всем гражданам в порядке, установленном правилами охоты.	Не переданные в аренду охотничьи угодья.	Приоритет в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдается российским юридическим лицам и гражданам Российской Федерации.	Приоритет в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдается российским юридическим лицам и гражданам Российской Федерации.	Охотничьи угодья, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты.
2	Животные-компаньоны	отсутствует (нет аналога)	Животные, к которым человек испытывает привязанность и которых содержит в домашних условиях без цели извлечения прибыли для удовлетворения потребностей в общении, в эстетических и воспитательных целях, а также собаки-поводыри, охотничьи собаки и ловчие птицы.	отсутствует	отсутствует	отсутствует
3	Использование объектов животного мира устойчивое	По тексту один раз (в ст.1) встречается слово «рациональное»: Охотничье хозяйство - отрасль народного хозяйства, основной задачей которой является обеспечение потребностей государства в пушнине и другой продукции охоты. В этих целях осуществляется ... охрана, воспроизводство и рациональное использование запасов диких зверей и птиц.	Использование объектов животного мира способами, не приводящими в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и тем самым сохраняющими его способность к воспроизводству и удовлетворению потребностей нынешнего и будущих поколений людей.	Сохранение охотничьих ресурсов: деятельность по поддержанию охотничьих ресурсов в состоянии, позволяющем обеспечить видовое разнообразие и сохранить их численность в пределах, необходимых для воспроизводства.	Устойчивое использование объектов животного мира: использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.	Использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

4	МИР животный	Дикие звери и птицы, обитающие, а также выпущенные в целях разведения в охотничьи угодья РСФСР ... составляют государственный охотничий фонд.	Дикие животные (млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные, рыбы, а также моллюски, насекомые и другие), обитающие в состоянии естественной свободы на суше, в воде, атмосфере и почве, постоянно или временно населяющие территорию государства.	Животный мир - совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.	Животный мир - совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.	Животный мир - совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.
5	Среда обитания животного мира	отсутствует	Природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы.	Среда обитания животного мира - природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы.	Среда обитания животного мира - природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы.	Среда обитания животного мира - природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы.
6	Охотничьи угодья	Охотничьими угодьями признаются все земельные, лесные и водопокрытые площади, которые служат местом обитания диких зверей и птиц и могут быть использованы для ведения охотничьего хозяйства.	Все земельные, лесные и водноболотные территории, которые служат местом обитания охотничьих животных и используются или могут использоваться для охоты.	отсутствует	отсутствует	Охотничьи угодья - территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.
7	Использование природных ресурсов	отсутствует	Эксплуатация природных ресурсов: вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.	Использование объектов животного мира - изучение, добывание объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового.	Использование объектов животного мира - изучение, добыча объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового.	отсутствует

8	Объект животного мира	Дикие звери и птицы, обитающие, а также выпущенные в целях разведения в охотничьи угодья РСФСР ... составляют государственный охотничий фонд.	Организм животного происхождения (дикое животное) или популяция организмов животного происхождения.	Объект животного мира - организм животного происхождения (дикое животное) или их популяция. <i>(примечание: см. определение животного мира)</i>	Объект животного мира - организм животного происхождения (дикое животное). <i>(примечание: см. определение животного мира)</i>	Охотничьи ресурсы - объекты животного мира, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и (или) законами субъектов Российской Федерации используются или могут быть использованы в целях охоты.
9	Охота	Охотой признается выслеживание с целью добычи, преследование и сама добыча диких зверей и птиц.	Охотой признаются поиск, выслеживание и преследование с целью добычи, попытка добычи или добыча диких зверей и птиц, обитающих в состоянии естественной свободы.	Слово «охота» встречается по тексту три раза, но определения этого понятия не приводится. Охота (согласно ст. 34) – вид пользования животным миром.	Слово «охота» встречается по тексту два раза, но определения этого понятия не приводится. Охота (согласно ст. 34) – вид пользования животным миром.	Охота: деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой.
10	Полувольное условие обитания, искусственно созданные условия обитания	отсутствует	Дополнительные меры по сохранению редких видов и видов животных, находящихся под угрозой исчезновения. В целях сохранения редких видов и видов животных, находящихся под угрозой исчезновения, воспроизводство которых в естественных условиях невозможно, специально уполномоченный орган по природным ресурсам и охране окружающей среды обязан принимать меры по созданию необходимых условий для разведения этих видов животных.	Содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания допускаются только по лицензиям специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.	Содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания допускаются только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и агрохимической службы Российской Федерации с учетом международных стандартов.	Содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания осуществляются в целях размещения охотничьих ресурсов в среде их обитания или в целях их реализации в соответствии с гражданским законодательством.

1. При сравнении понятия «резервные охотничьи угодья» с «Положением 1960 года», необходимо обратить внимание, что содержащиеся в «Положении 1960 года» определение понятия «угодья общего пользования» характеризует их как угодья, в которых охота разрешается всем гражданам в порядке, установленном правилами охоты. До принятия модельного закона «резервные охотничьи угодья» в ЗОЖМ 1 ред. трактовалось, как угодья, в которых приоритет в пользовании животным

миром на конкретной территории или акватории отдаётся российским юридическим лицам и гражданам Российской Федерации. Модельный закон внес свою трактовку в понятие « резервные охотничьи угодья» исходя из критерия права аренды охотничьих угодий (аренда подразумевает пользование, а также возможность субаренды), в то же время ни ЗОЖМ в обеих редакциях, ни закон «Об охоте...» при формулировании определения понятия « охотничьи угодья » не использует критерий аренды, означенный в МЗ СНГ.

2. Понятие «животные-компаньоны» даётся лишь в МЗ СНГ и приравнивает к таковым тех животных, «к которым человек испытывает привязанность и которых содержит в домашних условиях без цели извлечения прибыли для удовлетворения потребностей в общении, в эстетических и воспитательных целях, а также собаки-поводыри, охотничьи собаки и ловчие птицы». Отметим, что ранее (в «Положении 1960 года» и в ЗОЖМ 1 ред.) подобного определения или хотя бы упоминания о таких животных не было, не появилось оно и в последующих правовых актах (ЗОЖМ 2 ред., закон «Об охоте...»). МЗ СНГ объединил в понятие «животные-компаньоны» и домашних питомцев, и декоративных животных, и собак-поводырей, и охотничьих собак, и ловчих птиц.

3. В МЗ СНГ под устойчивым использованием объектов животного мира понимается устойчивое использование, в соответствии («созвучии») с положениями Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и положениями последующих (принятых в развитие концептуальных положений Конвенции о биологическом разнообразии) программных документов [1, 2, 3]. В «Положении 1960» такой подход полностью отсутствует. В ЗОЖМ 1 ред. основополагающими критериями в данном аспекте являются обеспечение видового разнообразия и расширенного воспроизводства объектов животного мира, при этом упоминания об устойчивом использовании в этой редакции отсутствуют. В то же время

ЗОЖМ 2 ред. и закон «Об охоте...» содержат понятие «устойчивое существование».

4. При сопоставлении термина «животный мир» с «Положением 1960 года» выявлено, что в нём (в «Положении 1960 года») основной акцент делался только на диких зверей и птиц, обитающих или выпущенных на территории РСФСР. В МЗ СНГ понятие «животный мир» определяется как дикие животные (млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные, рыбы, а также моллюски, насекомые и другие), обитающие в состоянии естественной свободы. В ЗОЖМ как в первой редакции, так и в действующей, а также в законе «Об охоте...» «животный мир» понимается как совокупность живых организмов всех видов животных, постоянно или временно находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Наблюдается схожесть определений понятия «животный мир» в ЗОЖМ (1 и 2 ред.) и в законе «Об охоте...» с МЗ СНГ.

5. Понятие «среда обитания животного мира» в российском законодательстве (ЗОЖМ 1 ред.) появилось раньше, чем оно было сформулировано в МЗ СНГ, что позволяет предположить его «заимствование» МЗ СНГ из российского ЗОЖМ 1 ред. В ЗОЖМ 2 ред. и в законе «Об охоте...» определение этого понятия осталось неизменным. В «Положении 1960 года» оно отсутствует.

6. Охотничьи угодья определяются в «Положении 1960 года» как площади (земельные, лесные, водопокрытые), которые не только служат местом обитания диких зверей и птиц, но и могут использоваться (важно, что лишь «могут», то есть не обязательно используются в настоящее время, а могут использоваться в перспективе) для ведения охотничьего хозяйства. В МЗ СНГ не используется понятие «площади». Оно заменяется понятием «территории» (земельные, лесные и водно-болотные). Видно, что на смену «водопокрытым площадям» приходят «водно-болотные территории». Закон

«Об охоте...», на наш взгляд, ещё более конкретизировал понятие «охотничьи угодья». В обеих редакциях ЗОЖМ определение этого понятия отсутствует.

7. В «Положении 1960 года» понятие «использование природных ресурсов» отсутствует (нет его и в законе «Об охоте...»). МЗ СНГ «понимает» под использованием природных ресурсов именно вовлечение их в хозяйственный оборот. Такой подход отсутствовал в ЗОЖМ 1 ред. и не нашёл отражения в ЗОЖМ 2 ред. В обеих редакциях ЗОЖМ это понятие гораздо шире, а его определения в них практически идентичны. Следует отметить, что определения в ЗОЖМ 1 ред. и в ЗОЖМ 2 ред. отличаются только одним словом. Глагол «добывание» (ЗОЖМ 1 ред.) заменён существительным «добыча» (ЗОЖМ 2 ред.), которое понимается (или нам его предлагают так понимать) как глагол, что по нашему мнению противоречит правилам русского языка.

8. Необходимо подчеркнуть, что в МЗ СНГ в определении понятия «объект животного мира» присутствует понятие «популяция», которое отсутствовало в ЗОЖМ 1 ред., а также отсутствует в ЗОЖМ 2 ред. Можно сделать вывод, что МЗ СНГ никак не повлиял в этом аспекте на российскую трактовку этого понятия.

9. При проведении сравнения термина «охота» видно, что в «Положении 1960 года» его определение формулируется как: «выслеживание с целью добычи, преследование и сама добыча диких зверей и птиц». В МЗ СНГ охотой признаётся поиск, выслеживание и преследование с целью добычи, попытка добычи или сама добыча диких зверей и птиц, обитающих в состоянии естественной свободы. В ЗОЖМ первой и второй редакций определение понятия «охота» отсутствует. В законе «Об охоте...» определение термина «охота» созвучно МЗ СНГ, но без упоминания о состоянии естественной свободы (которое подразумевается, так как охота ведётся лишь в отношении «охотничьих ресурсов», которые являются по определению закона «Об охоте...» объектами животного мира, а они в свою

очередь, согласно ЗОЖМ 2 ред. пребывают в состоянии естественной свободы, то есть состояние естественной свободы – это основополагающий признак объекта животного мира в российском законодательстве) и добавлением того, что транспортировка и первичная переработка тоже являются охотой (по нашему мнению осуществлять первичную переработку и транспортировку продукции охоты может кто, где и когда угодно вне зависимости от причастности к добыванию охотничьего животного).

10. В «Положении 1960 года» про полувольное содержание или искусственно созданную среду обитания ничего не сказано. В ЗОМЖ 1 ред. упоминается о полувольном содержании, допускаемом по лицензиям. В МЗ СНГ говорится об обязанности принимать меры по созданию необходимых условий для разведения и содержания редких видов животных и видов, находящихся под угрозой исчезновения. В ЗОМЖ 2 ред. слово «лицензии» заменено на «разрешения», добавляется положение о допустимости такой деятельности с дозволения агрохимической службы Российской Федерации с учётом международных стандартов. В законе «Об охоте...» вносятся значительные добавления: охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания обозначается как один из семи видов охоты (авторы полагают, что возможно некоторые из этих семи видов охоты следовало бы расценивать и определять не как охоту, а как схожие виды деятельности).

Авторы выражают благодарность старшему научному сотруднику отдела экономики, техники, права и охотничьего туризма ФГБНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова С.П. Матвейчуку за ценные советы при подготовке статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция о биологическом разнообразии. 2010а. Решение V/6 «Экосистемный подход» // Национальный охотничий журнал «Охота». – 2000. - № 4-5. – С. 10-13.

2. Конвенция о биологическом разнообразии. 2010б. Решение VII/12 «Устойчивое использование (Статья 10)» [2004] // Национальный охотничий журнал «Охота». № 6. – С. 11 – 14. - № 7. – С. 12-16.

3. Матвейчук С. П. Устойчивость использования охотничьих ресурсов: международные разработки и российская ситуация / С. П. Матвейчук // Национальный охотничий журнал «Охота». – 2010. - № 6. – С. 15-19. - № 7. – 8-11.

4. Словарь-справочник терминов и определений понятий модельного законодательства государств-участников СНГ. Под ред. М. А. Вуса и В. В. Бондуrowsкого. — СПб.: Издательство «Юридический Центр-Пресс», 2012. - 360 с.

A. V. Pushkin^{1,2}, A. S. Fedotov^{2,3}, S. L. Harichev^{2,4}, I. N. Vasilev^{2,4},
A. A. Gogoleva², A. S. Kushnaryov², A. Yu. Melnikov², A. A. Prilepo²,
M. G. Okatev²

The Institute of ecological and natural resources law, Russia¹
FSBEI HE «VyatSU», Kirov, Russia²

The Committee for the protection of control and regulation of use of fauna of the
Leningrad region, St. Petersburg, Russia³

Leningrad Regional State Budgetary Institution «The department of game
husbandry of Leningrad region», Vsevolozhsk, Russia⁴

CIS MODEL LAW “ON WILDLIFE” AND ITS INFLUENCE ON RUSSIAN WILDLIFE LEGISLATION

The article describes one of the stages of research into the influence of CIS model law “On Wildlife” on Russian wildlife legislation in order to make it possible further development of proposals improving national legislation and harmonizing it with similar laws in CIS countries.

Key words: CIS (Commonwealth of Independent States), international legislation, hunting, hunting grounds, wildlife, recreational lands, wildlife object, companion animals.

Поступила в редакцию 10.02.2017