

ЖИВОТНЫЙ МИР КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В представленной статье рассмотрены актуальные в настоящее время вопросы правового регулирования охраны и пользования животным миром в Российской Федерации. Анализ современного законодательства РФ в указанной области, в том числе Федерального закона «О животном мире», во многом определяющего правовой режим животного мира, важен и интересен как с точки зрения изучения особенностей фауны как объекта использования и защиты, так и в свете проблем практической реализации (правоприменения) соответствующих норм действующего законодательства РФ.

Ключевые слова: природная среда (природа), компонент природной среды, животный мир, объекты животного мира, охрана животного мира, пользование животным миром.

Животный мир, являясь неотъемлемой частью природы, важнейшим компонентом природной среды, играет огромную роль в поддержании баланса в природе, оказывает значительное влияние на все экологические системы природной среды. Он с древнейших времен служил объектом интереса человека, средством удовлетворения его разнообразных потребностей.

Объекты животного мира используются как источник питания, как промышленное и лекарственное сырье и даже как средство удовлетворения эстетических потребностей. Они являются объектами научного и медицинского исследования, с их помощью человек удовлетворяет свои плотские и духовные потребности. Столь интенсивное и разноплановое воздействие человека на фауну повлекло за собой и отрицательные последствия: уменьшение численности животных, вплоть до полного исчезновения некоторых их видов, изменение среды обитания животных и некоторые другие.

Рассмотрим некоторые из аспектов правового регулирования отношений по охране и рациональному использованию объектов животного мира.

Необходимо отметить, что легальное определение термина «животный мир» содержится в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (далее – Закон о животном мире), согласно которому животный мир представляет собой 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 Федерации¹.

Из анализа приведенного определения можно сделать вывод, что отечественный законодатель относит к фауне лишь тех животных, которые обитают на воле, т. е. в условиях дикой природы. Таким образом, для признания отдельного животного объектом животного мира необходимо выполнение двух условий: первое, – это его принадлежность к компонентам природной среды, второе – его нахождение в состоянии естественной свободы.

Для регулирования отношений, складывающихся по поводу использования и охраны одомашненных животных, применяются нормы, закрепленные в ряде нормативно-правовых актов Российской Федерации. Данное правило непосредственно закреплено в ст. 3 Закона о животном мире: «Отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также диких животных, содержащихся в неволе, регулируются другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»². Одним из них, к примеру, является Федеральный закон «О племенном животноводстве»³.

В Законе о животном мире закрепляется также понятие «объект животного мира». Под ним понимается любой организм животного происхождения, являющийся диким животным.

В то же время, по мнению С.А. Боголюбова⁴, животное теряет свой статус объекта животного мира, как только оно изымается из окружающей среды. С того момента, как это произошло, животное становится имуществом, объектом гражданского права с его частно-правовыми средствами защиты, а не экологического права, где преобладают публично-правовые средства. Необходимо отметить, что к объектам животного мира относятся животные, обитающие в полуволье, т. е., к примеру, в закрытых заповедниках или искусственно созданной среде обитания, а именно те звери, которые используются в целях сохранения популяции, научных и воспитательных целях, что закреплено в ст. 3 Закона о животном мире.

Выступая головным законодательным актом в области регулирования охраны и рационального использования объектов живот-

ного мира, Закон о животном мире преследует четыре основные цели.

Первой целью является обеспечение биологического разнообразия, т. е. сохранение разнообразия и видового богатства объектов фауны, образующих экологические системы, недопустимость утраты каких-либо видов животных под влиянием человеческой деятельности.

Второй целью названо устойчивое использование всех компонентов биологического разнообразия.

Третья цель – создание условий для устойчивого существования животного мира, т. е. создание таких условий, которые обеспечили бы существование многообразных объектов животного мира на длительную перспективу. Необходимо создать такие условия, при которых жизнедеятельность человека не будет оказывать пагубное влияние на среду обитания объектов фауны. Ключ к этому – грамотное распределение пространства между людьми и объектами животного мира и поддержание благоприятной среды для последних. Это должно учитываться в социально-экономической жизни общества, например при размещении транспортных коммуникаций или промышленных объектов.

Четвертой целью выступает сохранение генетического фонда диких животных и иная защита животного мира как неотъемлемого элемента природной среды. Это направлено на сохранение генетического материала объектов животного мира, который является материальным носителем многообразия объектов фауны.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации позволяет выделить следующие основные направления деятельности государства по обеспечению эффективной охраны и рационального использования объектов животного мира: государственный учет и ведение кадастра объектов животного мира, мониторинг объектов животного мира, надзор и контроль в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, нормирование в области охраны и использования объектов животного мира, планирование и прогнозирование в данной области и некоторые другие.

В соответствии со ст. 14 Закона о животном мире государственный учет объектов животного мира и их использование, так же как и ведение государственного кадастра объектов животного мира, осуществляются в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания.

Государственный кадастр объектов животного мира как информационный ресурс содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные. Ведение государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира осуществляется в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполни-

тельной власти и регламентируется Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – МПР РФ) от 22 декабря 2011 г. № 963 «Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира»⁵. В частности, согласно указанному Приказу МПР РФ, государственный учет объектов животного мира представляет собой комплекс регулярно проводимых мероприятий, необходимых для получения информации о видовом разнообразии объектов животного мира, численности и распространении объектов животного мира с целью наблюдения за изменениями состояния объектов животного мира и среды их обитания. Государственный учет, государственный кадастр объектов животного мира, так же как и государственный мониторинг, являются основой для осуществления государственного управления в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания. Данные государственного учета и государственного мониторинга объектов животного мира отражаются в государственном кадастре объектов животного мира.

Необходимо отметить, что ч. 4 ст. 14 Закона о животном мире обязывает пользователей животным миром ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Государственный мониторинг объектов животного мира является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему регулярных наблюдений за объектами животного мира, их распространением, численностью, физическим состоянием, а также структурой, качеством и площадью среды их обитания⁶.

В соответствии с п. 5 Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира (далее – Порядок), утвержденном Приказом МПР РФ от 22 декабря 2011 г. № 963, государственный мониторинг объектов животного мира осуществляется в отношении охотничьих ресурсов, объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации. В то же время на территориях государственных природных заповедников и национальных парков государственный мониторинг объектов животного мира ведется также и в отношении объектов животного мира, не указанных в п. 5 Порядка.

Согласно ч. 2 ст. 15 Закона о животном мире целью государственного мониторинга объектов животного мира является своевременное выявление установленных указанным Законом параметров, оценка изменений этих параметров, предупреждение и устранение последствий

негативных процессов и явлений для сохранения биологического разнообразия, обеспечения устойчивого состояния объектов животного мира и научно обоснованного их использования.

Порядок ведения государственного мониторинга объектов животного мира устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Необходимо отметить, что эффективный мониторинг объектов животного мира обеспечивает государству возможность контролировать численность и состояние всех видов животных, отслеживать качество среды их обитания и своевременно предпринимать меры по предупреждению и устранению негативных последствий.

Этому же способствует и нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания. Как и любой другой вид нормирования, нормирование в указанной области представляет собой деятельность государства по установлению нормативов и стандартов в сфере использования объектов животного мира. В нашем случае речь идет об установлении нормативов допустимого использования объектов животного мира, их изъятия, а также степени влияния и воздействия на среду их обитания, о чем прямо говорится в ст. 17 Закона о животном мире.

Еще одной важной мерой охраны животного мира является государственный надзор в сфере охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, который регулируется ст. 16 и 16.1 Закона о животном мире.

Согласно ст. 16 указанного Закона федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания (далее – Федеральный государственный надзор) представляет собой деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных федеральными законами, иными нормативно-правовыми актами РФ, принятыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания посредством организации и проведения проверок указанных лиц и (или) проведения мероприятий по контролю на территории обитания объектов животного мира, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением указанных обязательных требова-

ний, анализу и прогнозированию состояния исполнения этих требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Порядок осуществления Федерального государственного надзора определен в Положении о Федеральном государственном надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476⁷. В частности, согласно данному Положению, Федеральный государственный надзор осуществляют в рамках государственного экологического надзора следующие органы государственного надзора:

а) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и ее территориальные органы на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а на территориях государственных природных заповедников и национальных парков также природоохранные государственные учреждения, осуществляющие управление указанными заповедниками и национальными парками;

б) уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации по государственному надзору на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также подведомственные им государственные учреждения.

Большое значение для сохранения среды обитания объектов животного мира играет государственная экологическая экспертиза, цель, задачи, содержание и порядок проведения которой определен Федеральным законом от 11 мая 1996 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁸. Необходимость реализации данной меры обусловлена потенциальной экологической опасностью подавляющего большинства видов деятельности человека, будь то научная или хозяйственная деятельность. Государственная экологическая экспертиза позволяет предотвратить или минимизировать негативные последствия деятельности человека, в том числе связанной с воздействием на животный мир и среду его обитания, на этапе планирования этой деятельности. Так, обязательной государственной экологической экспертизе подлежит деятельность, связанная с использованием пестицидов и других агрохимикатов, которая прямо или косвенно может воздействовать на среду обитания того или иного объекта животного мира.

Примечания

¹ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

² Там же.

³ Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.

- ⁴ Боголюбов С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 24–32.
- ⁵ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 963 «Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 19.
- ⁶ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».
- ⁷ Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.
- ⁸ Федеральный закон от 23 декабря 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Там же. 1995. № 48. Ст. 4556.