

г о с у д а р с т в е н н о е

# Управление

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК 2011

ресурсами



**ОХОТА И ОХОТНИЧЬИ РЕСУРСЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.  
2011**

# Об оптимизации государственного управления охотой в регионах Российской Федерации

С.П. Матвейчук

Характеризуется разнообразие положения органов управления охотничьим хозяйством в структуре государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, излагаются предварительные рекомендации по оптимизации их статуса.

1. В регионах Российской Федерации за последние 15–20 лет сложилось огромное разнообразие вариантов сочетания и подчинения структур государственной власти, отвечающих за регулирование отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

На выбор субъектом Российской Федерации того или иного варианта влияют факторы двух типов: объективные, постоянно действующие и случайные, обусловленные временными обстоятельствами.

2. Среди факторов первого типа:

2.1. Относительно небольшой, по сравнению с другими отраслями, объем функций (при этом весьма разнообразный) и материальной продукции (при низкой товарности продукции) охотничьего хозяйства.

Это обуславливает отсутствие, как в настоящем, так и в прошлом, вариантов охотничьих министерств.

2.2. Если другие отрасли имеют дело с ограниченным кругом производителей товаров (услуг, работ), то региональные государственные органы управления охотничьим хозяйством взаимодействуют с десятками тысяч охотников, и сейчас, с умалением роли общественных объединений и другими обстоятельствами, все больше взаимодействуют напрямую. Это обуславливает закрепление охотничьего хозяйства в сфере услуг, причем услуг публичных, массовых, оказываемых государством тысячам некорпорированных граждан, действующих инициативно, самостоятельно. Охотничье хозяйство относится сейчас, скорее, к сфере обслуживания, чем к производственной, к сфере социальной, чем экономической. Планы создания

«высокоорганизованных» прибыльных охотхозяйств – либо проекты, либо аферы. Обычно суть таких инициатив – создание на бюджетные или частные средства поместий для элиты и(или) простое бесплатное присвоение этих средств, результатов их вложений.

Социальной, а также экологической значимостью надлежало государственного управления и хозяйственного менеджмента к охоте близко только любительское рыболовство на внутренних водоемах (и собирательство пищевых, пищевкусных, лекарственных растений, в настоящее время нормативно почти не регулируемое).

Поэтому охота органично комплексирована с любительским рыболовством (тем более что практически все охотники одновременно и рыболовы) и плохо сочетается с объемными товарными отраслями – у них принципиально разные методы управления.

Именно непонимание этого различия приводит руководителей и специалистов крупных товарных отраслей, принимающих решения относительно охотничьего хозяйства, к идеям максимального закрепления охотугодий за финансово состоятельными пользователями – они не учитывают, что протестное поведение охотников сведет на нет все возможные плюсы и, кроме того, приведет к повышению социального напряжения, включая регулярные резонансные эксцессы (эти процессы уже разворачиваются в ряде регионов).

Во многих регионах созданы самостоятельные ведомства (департаменты, управления, комитеты и т.п.), объединяющие охоту и рыболовство (животный мир, включая водные биологические ресурсы).

2.3. Биоценозы как единое функциональное целое включают и земли, и леса, и диких животных. Однако сельское хозяйство и лесное хозяйство представляют собою, что общепризнано, важнейшую угрозу сохранению биологического разнообразия, спо-

собствуя деградации и разрушению местообитаний.

Поэтому включение структур государственного управления охотой в аграрные и лесные министерства или зависимые от них службы, департаменты и иные агентства приводит к:

- постоянному конфликту интересов сотрудников-охотуправленцев, вынуждаемых закрывать глаза на экологически вредные действия других, более мощных отраслей своего ведомства (или простому отвлечению охотуправленческого персонала на работы в интересах других отраслей);

- тотальной неэффективности в связи с этим контрольно-надзорных подразделений структур государственного управления охотничьим хозяйством;

- снижению, вследствие этого, качества кадров (известны региональные уполномоченные органы, в которых нет ни одного охотоведа: такая кадровая политика обусловлена тем, что сохранившие профессиональное самосознание специалисты неизбежно будут препятствовать принятию произвольных решений); и в результате

- серьезным экологическим и социальным угрозам.

Таким образом, комплексирование государственного управления охотой (и любительским рыболовством) с государственным управлением крупными отраслями, даже природопользовательскими, приводит к хронической неэффективности, и хозяйственной, и экологической, деятельности охот(рыболов)управленческих структур.

Вместе с тем, включение в предмет заботы охот(рыболов)управленческих ведомств неэксплуатируемых видов животных перспективно как в силу объективного единства их местообитаний, так и идентичности контрольно-надзорных мероприятий по их сохранению (хотя и существуют некоторые организационные и кадровые проблемы).

Несмотря на то, что на федеральном уровне автономное охотуправленческое ведомство было в начале 1990-х годов подчинено Минсельхоз(прод)у РФ, а затем и включено в него, регионально-федеральные (некоторое время фактически двойного подчинения) охотуправленческие ведомства в большинстве своем сохраняли институциональную автономию до начала и даже середины 2000-х годов. Затем наблюдалось, насколько можно судить, преобразование в следующей типичной последовательности: автономное охотничье ведомство — подразделение сельхозведомства, комплексного природопользовательского ведомства, лесного ведомства, экологического ведомства — автономное фаунистическое или охотничье-рыболовное ведомство.

3. К субъективным или временным обстоятельствам, влияющим на выбор вариантов сочетания и подчинения региональных охотуправленческих ведомств, относятся, в частности, следующие:

- необоснованное снижение численности работников государственных органов, особенно в середине 2000-х годов, что затрудняет формирование самостоятельных ведомств и в отсутствие сильного районного звена обрекает их на неэффективность;

- преобразования на федеральном уровне, дублируемые многими (не всеми) регионами;

- желание тех или иных региональных деятелей усилить свое влияние, увеличивая штаты, средства и полномочия своих ведомств за счет присоединения охотуправленческих структур;

- распоряжение охотугодыми и разрешениями на добычу позволяет руководству соответствующего регионального ведомства получать значительные статусные и ресурсные преимущества посредством устройства охот для крупных федеральных чиновников, губернаторов, бизнесменов (для некоторых региональных «охотуправлений» и подведомственных им учреждений это сейчас едва ли не основной вид деятельности).

4. Балансировка и влияние различных факторов зависят, помимо экономико-географических условий регионов и федеральных воздействий, от общей политической и экологической культуры, сложившейся в регионе,

степени коррумпированности местных элит, социополитической и эколого-экономической ориентации высших должностных лиц, влияния охотхозяйственных организаций и отдельных лиц, степени удовлетворенности спроса на охоту со стороны населения и других обстоятельств.

Поэтому формально выверенное решение может оказаться фактически неадекватным. Например, в регионах с сильно коррумпированной государственной властью передача охотуправленческих полномочий непрофильному, но наименее разложившемуся ведомству может оказаться эффективнее, чем наделение ими профильного, но возглавляемого закоренелым взяточником. В малонаселенных регионах с удовлетворенным охотничьим спросом охотничьи злоупотребления властей переносятся легче, в других могут привести к эксцессам и массовому протестному браконьерству и т.д. В регионах с относительно здоровой властью и развитыми институтами общественного контроля концентрация охотуправленческих нормотворческих, распорядительных и контрольных функций в одном ведомстве может дать существенный положительный эффект, в иной ситуации станет неприемлемым коррупциогенным фактором.

5. Анализ места органов управления охотничьим хозяйством в системе и структуре региональной государственной власти в России (80 регионов) дал следующее укрупненное распределение (по состоянию на октябрь 2010 г.; в силу текущих преобразований — приблизительное) ведомств, включающих такие органы, по предмету, указанному в их наименовании:

- 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; природопользование и охота; охрана природы; радиационная и экологическая безопасность; сельское хозяйство, рыболовство (животный

мир) и продовольствие; биоресурсы; и т.п. — по 1 региону.

6. Проблема оптимизации системно-структурного положения органов управления охотничьим хозяйством не была в России предметом специальных исследований. Изложенное выше — статичный первичный анализ и общие выводы из наблюдений, потому излагаемое ниже носит характер не научно обоснованных выводов, а предварительных экспертных рекомендаций (без учета обстоятельств, приведенных в п. 4).

Представляется целесообразным:

- выделить охоту и любительское рыболовство в отдельное ведомство, возложив на него охрану и регулирование использования животного мира в целом;

- наделить его нормотворческими, распорядительными и контрольно-надзорными функциями;

- обеспечить наличие дееспособного районного звена посредством увеличения штатов этого органа или (что хуже) подведомственного ему учреждения;

- рассмотреть вопрос о придании всем должностным лицам, осуществляющим контрольно-надзорные функции, всех региональных ведомств прав составления протоколов по всему спектру природоохранных нарушений;
- определить региональное экологическое ведомство ответственным за координацию контрольно-надзорной и иной природоохранной деятельности;

- учредить механизм взаимодействия вновь созданного органа с другими природоохранными, правоохранительными и иными органами государственной власти региона;

- учредить постоянно действующие механизмы (площадки обмена мнениями, консультативно-совещательные органы 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, главное, добропорядочности;

- исключить постановку перед вновь созданным ведомством задач организации охот для кого бы то ни было;

- установить высокие стандарты гласности и прозрачности для всех без исключения управленческих процедур.