

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Вятский государственный университет»

Юридический институт

Кафедра трудового и социального права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**Теория и практика правового регулирования ограничения охоты в
связи с пожарной опасностью в лесах**

Направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция

Выпускная квалификационная работа на соискание степени «магистр»

Студент
Научный руководитель

Пушкин Александр Викторович
Гребнев Иван Анатольевич,
канд. биол. наук, доцент кафедры
трудового и социального права
Абашев Тимур Энвильевич,
заместитель министра – главный
государственный инспектор по
охране окружающей среды
Министерства охраны окружающей
среды Кировской области

Рецензент

Допущена к защите: протокол № _____ от « ____ » _____ 2017 г.

Зав. кафедрой трудового и социального права _____ Е. Н. Редикульцева

Киров 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА I ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ОХОТЫ.	12
1.1. Анализ понятийно-терминологического аппарата, используемого при регулировании отношений по ограничению охоты в связи с пожарной опасностью в лесах.....	12
1.2. Социально-экологические аспекты возникновения, обнаружения, локализации и ликвидации природных пожаров.....	28
1.3. Законодательство, регулирующее отношения по ограничению охоты в связи с пожарной опасностью в лесах.....	35
1.3.1. Анализ положений Конституции Российской Федерации	35
1.3.2. Анализ положений Федерального закона «Об охране окружающей среды»	37
1.3.3. Анализ положений Лесного Кодекса Российской Федерации	43
1.3.4. Федеральный закон «О животном мире»	62
1.3.5. ФЗ «Об охоте...»	65
1.3.6. Анализ положений Правил охоты в Российской Федерации	67
1.3.7. Анализ прочих правовых актов Российской Федерации, регламентирующих введение ограничений охоты и пребывания граждан в лесах	69
1.3.8. Сравнительный анализ положений нормативных правовых актов природоресурсного и экологического права	76
ГЛАВА 2. ПРАКТИКА УСТАНОВЛЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ОХОТЫ В СВЯЗИ С ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТЬЮ В ЛЕСАХ.....	81

2.1. Правовые акты субъектов Российской Федерации, устанавливающие ограничение охоты в связи с пожарной опасностью в лесах.....	81
2.2. Особенности устанавливаемых ограничений охоты в связи с пожарной опасностью в лесах.....	118
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	125
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	133
1. Нормативно - правовые акты.....	133
1.1. Нормативно - правовые акты Российской Федерации	133
1.2. Нормативно - правовые акты субъектов Российской Федерации	134
2. Учебная литература.....	142
3. Монографическая литература, статьи в периодических изданиях, электронные ресурсы.....	143
Приложение 1.....	148
Приложение 2.....	149
Приложение 3.....	150

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ЛК РФ - «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017)

ФЗ «Об охране окружающей среды» - федеральный закон от 10.01.2002 № 7-

ФЗ «Об охране окружающей среды»

ФЗ «О животном мире», федеральный закон «О животном мире», ФЗ ОЖМ - федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»

ФЗ «Об охоте...», закон «Об охоте...», федеральный закон «Об охоте...» - федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 № 209-ФЗ

ФЗ «О защите от ЧС», закон «О защите от ЧС» - федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

Правила охоты – правила охоты, утверждённые приказом Минприроды России от 16.11.2010 № 512 (ред. от 06.08.2015) «Об утверждении Правил охоты»

«Охотуправление» - орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесённых к охотничьим ресурсам

ИСДМ-Рослесхоз - информационная система дистанционного мониторинга лесных пожаров Федерального агентства лесного хозяйства

КПО, КПО УП – класс пожарной опасности по условиям погоды

НПА – нормативный правовой акт

ОВОС – оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на состояние окружающей среды

ОЖМ – объект(ы) животного мира

ОПР – особый противопожарный режим

ОР – охотничьи ресурсы

ОС – окружающая среда

ППО – природная пожарная опасность

ФЗ – федеральный закон Российской Федерации

ЧС – чрезвычайная ситуация

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В сложном комплексе вопросов, связанных с изучением особенностей правового регулирования охотничьей деятельности важное место занимает проблема правового регулирования ограничений охоты.

В изучении правовых аспектов ограничений охоты особое место занимает изучение ограничений, обусловленных пожароопасной обстановкой в лесах. В связи с лесными пожарами в различных регионах страны регулярно принимаются решения об установлении тех или иных ограничений пребывания граждан в лесах. Такие ограничения могут распространяться как исключительно на граждан, целью пребывания которых в лесах является осуществление охоты, так и на более широкий круг лиц, включающий (или наоборот не включающий) в себя охотников.

Актуальность работы обусловлена тем, что в вопросах ограничения охоты по причине высокой пожарной опасности в лесах отсутствует необходимая ясность. Решения о таких ограничениях принимаются на уровне субъектов Российской Федерации разнопланово и имеют существенные различия. Такие ограничения вводятся ежегодно в тех или иных регионах России, провоцируя ряд социальных и других проблем.

Вместе с тем, правовое регулирование указанных правоотношений не учитывает особенности охотхозяйственного сектора экономики, значения и роли охоты в жизни большого количества граждан, создаёт проблемы правоприменения, вызывает социальную напряжённость, порой нарушает права граждан, вызывает отрицательные экологические и экономические последствия, например такие, как недоосвоение природных ресурсов и

причинение экономического ущерба (в том числе и в виде упущенной выгоды) субъектам охотпользования и туристической деятельности.

Также рассматривая данную тему, необходимо выделить её актуальность, потому что туризм, включая и охотничий туризм, в России является приоритетной отраслью развития несырьевого сектора экономики. А вопросы правового регулирования природопользования (в том числе охотпользования и лесопользования) являются одними из наиболее значимых и приоритетных, так как напрямую связаны с экологической, экономической и продовольственной безопасностью и независимостью России. Правительством нашей страны не уделяется, на наш взгляд и по мнению многих специалистов, должное внимание, и не создаётся всех условий для развития охотничьего хозяйства и охотничьего туризма, и, кроме того, в силу бенефициарности многих субъектов лесопользования, практически повсеместно происходит ущемление интересов охотничьего хозяйства в угоду интересам лесного сектора экономики.

Указанные обстоятельства, а также и то, что эта тема практически не нашла ещё отражения в научных работах, обуславливают необходимость изучения складывающихся правоотношений в сфере ограничения охоты по причине природных пожаров в лесах и на других территориях.

Цель исследования. Целью диссертационной работы является комплексное исследование правового регулирования ограничения охоты в связи с пожарной опасностью в лесах, выявление существующих дефектов правовой материи и разработка практических предложений по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

Обозначенная цель порождает необходимость её конкретизации в ряде следующих основных задач:

- исследовать источники правового регулирования ограничений охоты и выявить в них имеющиеся дефекты;

- проанализировать содержание различных нормативных правовых актов Российской Федерации, на основании которых осуществляются ограничения охоты;

- проанализировать проблемы теории и практики правового регулирования ограничения охоты и ограничения пребывания граждан в лесах по причине высокой природной пожарной опасности;

- на основе проведённого правового анализа действующего российского федерального законодательства и правовых актов субъектов Российской Федерации определить направления совершенствования законодательства Российской Федерации по данному вопросу.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области правового регулирования ограничения охоты и ограничения пребывания граждан на лесных территориях в связи с высокой пожарной опасностью в лесах.

Теоретическую основу работы составили труды ведущих российских ученых в области общей теории права, охотоведения, использования природных ресурсов, лесоводства и охраны лесов от пожаров: С.С. Алексеева, А.С. Пиголкина, Г.Ф. Шершеневича, Д.Б. Горохова, А.С. Захарченкова, Д.Ф. Ефремова, Е.П. Кузьмичёва, В. С. Пажетнова, Н.В. Краева, С.П. Матвейчука, Н.А. Лопана, Г.Г. Рогачёва, С.Ю. Фокина.

При этом следует отметить, что в настоящее время отсутствуют значительные комплексные отечественные научные работы по исследуемой нами проблеме.

Гипотеза исследования. Для комплексного изучения правового регулирования ограничений охоты в связи с высокой пожарной опасностью в лесах России на основе аналитического исследования и сравнительного правоведения представляется целесообразным изучение научных трудов, посвящённых вопросам ограничений охоты, трудов, посвящённых изучению роли охотников и других социальных групп населения в возникновении природных пожаров, а также в их обнаружении и борьбе с ними, изучение

норм действующего природоресурсного и экологического законодательства, а также практики правовой регламентации ограничений охоты и пребывания граждан в лесах в период высокой природной пожарной опасности в различных субъектах Российской Федерации.

Эмпирической основой исследования являются: Конституция Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 № 209-ФЗ, федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О животном мире», приказы Минприроды и Рослесхоза России, приказы, постановления и распоряжения органов государственной власти Московской, Нижегородской, Кировской, Омской, Тюменской и Иркутской областей.

На защиту выносятся следующие основные положения.

1. Действующим российским законодательством не предусмотрено ограничение охоты в связи с пожарной опасностью в лесах. При этом в регионах существует практика таких ограничений. По причине высокой пожарной опасности в лесах правомерными являются ограничения (запреты) на посещение гражданами лесов, но не ограничения охоты.

2. Правомерными и целесообразными являются ограничения, вводимые на посещение лесов гражданами в период высокой пожарной опасности в лесах, с установлением исключений для некоторых определённых категорий граждан. В период сезона охоты, а также осуществления охотниками мероприятий по обустройству охотничьих угодий для целей предстоящего осуществления промысла, в ряде регионов представляются целесообразным таковые исключения распространять на охотников, что, однако, нуждается в специальном научном обосновании.

Научная новизна исследования. Научная новизна определяется тем, что данное исследование является первым исследованием современной

теории и практики правового регулирования ограничений охоты по причине пожарной опасности в лесах Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования, заключается в том, что полученные в результате диссертационного исследования научные выводы и предложения могут быть использованы в целях совершенствования законодательства Российской Федерации и практики органов власти субъектов Российской Федерации в вопросах ограничения охоты в период высокой пожарной опасности в лесах. Данное исследование наметило цели и задачи дальнейшего изучения этого вопроса. В нём обозначаются пути совершенствования законодательства по вопросу ограничения осуществления охотничьей деятельности в период высокой природной пожарной опасности. Ряд выводов и предложений диссертационного исследования намечает дальнейшее проведение разноплановых научных исследований, осуществление которых будет способствовать снижению уровня социальной напряжённости, вызываемой в обществе ограничениями охоты, устойчивому использованию природных ресурсов, поддержанию стабильности и направленности деятельности субъектов охотхозяйственной деятельности, своевременному обнаружению лесных пожаров и борьбе с ними.

Апробация исследования. Некоторые теоретические положения диссертационного исследования были апробированы в научных дискуссиях и выступлениях на Всероссийских научно-практических конференциях, отражены в научных публикациях.

Пушкин А. В. К вопросу изучения влияния природных пожаров на охотничью фауну / А. В. Пушкин, В. И. Машкин // Леса России и хозяйство в них – 2014 - №4 (51) С. 17-22.

Пушкин А. В. Об изучении влияния природных пожаров на охотничью фауну и охотхозяйственную деятельность / А. В. Пушкин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства: сб. материалов II междунар. науч.-

практ. конф. (Иркутск, 28-31 окт. 2014) — Иркутск: Изд-во «Оттиск», 2014. - С. 34-40.

Пушкин А. В. Краткий очерк о изучении влияния природных пожаров на фауну России / А. В. Пушкин // Материалы IV международной научно-практической конференции «Климат, экология, сельское хозяйство Евразии», посвященной 70-летию Победы в Великой Отечественной войне (1941-1945 гг.) и 100-летию со дня рождения А.А. Ежовского – Иркутск: Изд-во Иркутского Государственного аграрного университета имени А.А. Ежовского, 2015. – С. 377-381.

Пушкин А. В. Об изучении влияния природных пожаров на фауну / А. В. Пушкин, В. И. Машкин, Н. Н. Овечкина, Д. С. Макарова // Материалы 6-й Международной научно-практической конференции Сохранение разнообразия животных и охотничье хозяйство России – Москва: Изд-во «Эра», 2015. – С. 87-90.

Пушкин А. В. К разработке определения понятия «антиохотник» / А. В. Пушкин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. – 2017. – 1(4). – С. 23-39.

Структура диссертации определяется целью и задачами исследования. Работа состоит из Введения, двух глав, объединяющих 5 параграфов, Заключения, списка использованных источников и литературы, трёх приложений.

ГЛАВА I ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ОХОТЫ

1.1. Анализ понятийно-терминологического аппарата, используемого при регулировании отношений по ограничению охоты в связи с пожарной опасностью в лесах

Перед тем как приступить к анализу теории и практики ограничения охоты в связи с высокой пожарной опасностью в лесах представляется целесообразным проанализировать (в масштабе, достаточном для данного исследования) содержание ключевых понятий, таких как «охота» и «ограничение охоты», а также рассмотреть смысловое содержание этих понятий и изучить их в проекции влияния на различные стороны общественной жизни и другие явления и процессы.

С уверенностью можно говорить о том, что охота - это древнейшее занятие человека. Существует множество определений понятия слова «охота» причём не только законодательных. Последние же, не являются чем-то неизменным, и изменяются в процессе изменения законодательной базы¹. Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 № 209-ФЗ (далее ФЗ Об охоте; ФЗ «Об охоте...», закон «Об охоте...») даёт следующее определение: «охота - деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой». Следует отметить, что данное определение, по мнению различных специалистов, например Е.К. Целиховой², дефинитивно некорректно, не отражает сути

¹ Смотрите, например: Краев Н. В. Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н. В. Краев, В. Н. Краева. / ВНИИОЗ. – Киров, 2006. 2-е изд. доп. и перераб. 624 с.

² Целихова Е. К вопросу о состоянии понятийного (терминологического) аппарата Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте...» [Электронный ресурс] / Е. Целихова / 05.04.2017. Режим доступа: <http://ihunter.pro/posts/ohotniche->

явления, а лишь описывает (и то не в достаточной мере – примечание наше) процесс. По мнению многих, достаточно объективное научное определение понятию «охота» дал Ю.И. Касаткин: «Охота - это процесс взаимодействия охотника с охотничьими животными посредством специальных орудий (ружей, капканов и т.п.), в результате чего получается определенный продукт (мясо, шкура, трофей, лекарственное сырье и т.д.)». В 1981 году Ю.И. Касаткиным была выполнена работа «Охота – отрасль материального производства»¹, в которой автор подчёркивал, что «принципиально неверно определять охоту как спорт, так как охота не есть состязание в добыче животных. Неверно также сводить охоту к простому акту добычи животного...», указывал на то, что «охота и охрана охотничьих животных – это понятия, находящиеся в диалектическом единстве», а также на то, что «охота есть сфера производительной деятельности». В то же время в обществе бытует устойчивое выражение, что «охота – это состояние души», на основе чего можно полагать, что охота, помимо прочего, является частью духовной², экзистенциальной жизни³, а также включает в себя различные социо-культурные аспекты.

С.П. Матвейчук отмечает⁴: «Наблюдается научно не обоснованное теоретическое и практическое сужение понятия «охота» по признакам объекта, цели, места, законности и операционного состава процессов добывания зверей и птиц. В содержательном универсальном определении охоты необходимо опираться на процесс, его субъект, объект и целеположенность. Охота - процесс добывания человеком свободноживущих зверей и птиц, имеющий целью получение полезностей либо сохранение или

[zakonodatelstvo/458](#) (дата обращения: 20.06.2017).

¹ Касаткин Ю.И. Охота – отрасль материального производства / Сборник. Сост. Краев Н.В. / Киров, 1990 – 62 с.

² Пушкин А. В. Охота – часть духовной жизни общества / А. В. Пушкин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. – 2016. – №1. – С. 17

³ González, Pedro Blas. Perspicuity and Existential Alertness in José Ortega y Gasset's 'Meditations on Hunting'. *D i s p u t a t i o. Philosophical Research Bulletin*. 2016. Vol. 5. №о. 6. P. 395-403.

⁴ Матвейчук С.П. Российское охотоведение и проблемы организации охотничьей деятельности / Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. к.с.-х.н. – Киров, 2000. – 24 с.

создание или улучшение общественных благ либо общих ресурсов», кроме того этот автор подчёркивает: «Понимание охоты как врожденной страсти не основано на научных фактах. Категории страсти (аффекта) и инстинкта ничего не дают для научного понимания побудительных сил охотничьей активности. Склонность к занятию охотой формируется онтогенетически во взаимодействии потребностей человека в самоактуализации, возможности и приемлемости их реализации посредством охоты. Стремление к занятию охотой полимотивировано, его устойчивость обеспечивается интеллектуальными (познавательными), эстетическими и этическими чувствами, сопряжёнными с положительными эмоциями».

Существует несколько, выработанных в разных областях науки и иной познавательной деятельности человека концепций охоты, основывающихся на различных гипотезах, либо на ценностных суждениях. А «поскольку аксиологическая (ценностная) составляющая гуманитарных наук неустранима, формально-логические доказательства правоты той или иной точки зрения вряд ли возможны»¹. Так, например: «Большинство антропологов исходит из того, что охота, как совокупность технических действий по добыванию животных, в линии «обезьяна-гоминиды-человек» непрерывна. Вместе с тем, известны авторитетные утверждения, согласно которым гоминиды стали охотиться лишь через полтора миллиона лет после своего появления. (...) Различие *генетической* и *адаптивной* концепций охоты имеет практическое значение, поскольку адаптации заведомо преходящи, а генетически обусловленные потребности рассматриваются как «натуральные», «природные», витальные, входящие в понятие «человеческого естества» и потому не поддающиеся (и не подлежащие) внешнему, в том числе властному регулированию. Изложенное противоположение имеет специфические проекции, аналогии и следствия во всех гуманитарных науках. В теории права, например, по этой линии

¹ Матвейчук С.П. О теоретико-концептуальных основах разработки программ развития охотничьего хозяйства: Тезисы к докладу на учёном совете ВНИИОЗ (28 февраля 2006 г.). – Киров: «ООО Издательство «Альфа-Ком», 2006. – 16 с.

противостоят, с одной стороны, естественно-правовое учение, согласно которому «естественные», «первоначальные» права человека неотъемлемы и не подлежат произвольному умалению кем бы то ни было, в том числе государством, и, с другой, различные (легистские) течения, утверждающие всесилие закона, руководствующиеся соображениями текущей целесообразности, а также либеральные направления, исключаящие из рассмотрения врождённые преимущества»¹.

Следует признавать, что охота, как древнейшее занятие человека, представляет собой очень многогранное, многоаспектное явление, находящее отражения в самых различных сферах человеческой деятельности, что охота – это явление, до конца ещё не познанное наукой. Поэтому при решении различных вопросов охотоведения и правового регулирования охоты и охотхозяйственной деятельности не следует ограничиваться применением только лишь законодательно закреплённого определения этого понятия, а следует смотреть гораздо шире, применяя весь комплекс подходов к определению понятия «охота», выработанных на сегодняшний день в различных областях знания.

В контексте вышесказанного считаем уместным привести следующую цитату: «Богатейший культурно-исторический и научно-исследовательский потенциал феномена охоты, изучение многотысячелетнего наследия охоты, как культурного феномена с позиций междисциплинарных, системных, реконструктивно-моделирующих подходов обещает серьёзные открытия, обладающие особенной ценностью для современного этапа развития человеческой цивилизации. Научный поиск и экспериментальные исследования феномена охоты особенно плодотворными могут быть в социально-историческом, философском направлении охотоведческой науки. Возможно даже формирование самостоятельных исследовательских

¹ Матвейчук С.П. О теоретико-концептуальных основах разработки программ развития охотничьего хозяйства: Тезисы к докладу на учёном совете ВНИИОЗ (28 февраля 2006 г.). – Киров: «ООО Издательство «Альфа-Ком», 2006. – 16 с.

дисциплин, как антропология охоты, социология охоты, психология и палеопсихология охоты, этика, аксиология, философия и футурология охоты как социального феномена. (...) Понимание глубинной природы охоты позволяет более точно прогнозировать и моделировать дальнейшую эволюцию современного человека и планетарной человеческой цивилизации...»¹.

Понятие «ограничения охоты» может быть рассмотрено с точки зрения законодательного установления различных видов и способов такого ограничения (запрет и т.п.) и, в то же время, может быть рассмотрено в рамках более общего подхода, выходящего за рамки прямого регулятивного воздействия действующего законодательства. При таком подходе полагаем возможным под ограничениями охоты понимать помимо законодательных ограничений ещё и другие ограничения, обусловленные различными аспектами общественных отношений и объективной реальности, которые способствуют снижению охотничьей активности населения, ограничению возможностей осуществления охотничьей деятельности как обществом в целом, так и отдельными гражданами, социальными группами. Отрицательными последствиями ограничения охоты в ряде случаев могут являться: возникающая в обществе социальная напряжённость; протестное браконьерство; частичная или полная утрата элементов культурного охотничьего наследия; недоосвоение природных ресурсов; создание условий, способствующих распространению опасных болезней диких животных (в том числе антропозоонозов); опасное для человека изменение поведения крупных хищных млекопитающих^{2 3}.

¹ Винобер А. В. Апология охоты (Краткий очерк философско-антропологической теории охоты) / А. В. Винобер // Иркутск: Оттиск, 2016. - С. 76-77.

² Краев Н. В. Антиохотничье движение – угроза национальной безопасности России / Н. В. Краев // Современные проблемы природопользования, охотоведения и звероводства: материалы Междунар. науч. – практ. конф., посвящ. 95-летию ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова (22–25 мая 2017 г.) / ФГБНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова. – Киров, 2017. – С.470-474.

³ Пажетнов В. С. Охота - фактор, поддерживающий у бурого медведя страх перед человеком // Вестник охотоведения. – 2016. – Т. 13. – №. 1. – С. 4-7.

Социальная напряжённость в обществе по причине ограничений охоты наиболее проявляет себя в тех случаях, когда охотники не воспринимают лояльно подобные ограничения в силу восприятия таковых как несправедливости.

Как пример таких охотничьих ограничений, вызывающих недовольство в среде охотников (и других граждан, например членов семей охотников), можно рассматривать создание неких охотничьих привилегий для представителей каких-либо так называемых привилегированных классов на фоне ограничения охотничьих возможностей для представителей другой части населения. В качестве иллюстрации приведём цитаты из книги графа де Йебеса «Двадцать лет охоты на крупного зверя», точнее, из предисловия к ней, которое написано известным испанским философом Хосе Ортегой-и-Гассетом и более известно как «Размышления об охоте» (предисловие Хосе-Ортеги-и-Гассета по количеству переизданий на различных языках мира превзошло саму книгу графа де Йебеса): «При всех революциях «простолюдины» первым делом преодолевали или валили ограды охотничьих заказников и преследовали зайца и куропатку именем социальной справедливости. И это после того, как передовицы революционных газет из года в год клеймили аристократию, которая была столь развращена, что прожигала жизнь на охоте». И, другая цитата из наследия Хосе-Ортеги-и-Гассета: «Непреходящая ярость народа, возбуждаемая охотничьими привилегиями, не является ни случайным, ни чисто ниспровергательным аффектом. Она вполне оправдана: в ней проявляется уверенность народа в том, что он состоит из таких же людей, что и высшие классы, и что занятие охотой нормально для любого человеческого существа»¹.

Следует отметить, что современное положение дел, обусловленное недавней (со времени вступления в силу действующего ФЗ Об охоте) сменой

¹ Ortega y Gasset, José. Meditations on Hunting. Belgrade, Montana, USA: Wilderness Adventures Press, 1995. 140 p.

принципа закрепления за долгосрочными охотпользователями охотничьих угодий, когда таковое закрепление стало осуществляться не на конкурсной, а на аукционной основе, наметило (усилило) тенденцию снижения возможности охотничьего доступа в закреплённые угодья. Право долгосрочного охотпользования стало возникать у тех, кто победит на аукционе, иными словами у тех – кто больше заплатит. Многие охотпользователи оказались более заинтересованы в том, чтобы ограничить доступ «сторонних» охотников в свои угодья, нежели поддерживать охотничью активность населения. При этом, действующее законодательство, не формулируя механизмов ценообразования в охотничьей сфере, не препятствует охотпользователям устанавливать так называемые «заградительные цены» и «отсекать» за счёт этого желающих поохотиться на территории закреплённых за ними угодий. Такого рода ограничения охоты приобрели ныне характер довольно распространённой практики, вызывая социальную напряжённость в среде охотников.

Приводя примеры напрямую необусловленных законодательством ограничений охоты или несвязанных с законодательством реалий, которые тем или иным образом влияют или способны повлиять на ограничение охотничьей деятельности, следует упомянуть и о так называемых антиохотничьих тенденциях, которые судя по множеству информации из различных источников, усиливаются в настоящее время в российском обществе. С одной стороны антиохотники могут напрямую оказывать воздействие на правотворчество и законодательство, проявляя законодательные инициативы, создавая общественные обсуждения, петиции и прочее, с другой стороны – они могут создавать и создают определённое «информационное пространство», которое оказывает влияние на людей, принимающих те или иные управленческие решения, на людей, которые могли бы стать охотниками.

Мы определяем¹ антиохотников как лиц, осуществляющих антиохотничью деятельность, которую в свою очередь определяем следующим образом: «Антиохотничья деятельность – публичные выступления, заявления, агитация и пропаганда против охоты как явления или отдельных правомерных её видов, способов, методов и орудий, умышленное формирование в общественном сознании отрицательного образа охотника, а также деятельность, направленная на дискриминацию охотников по признаку социальной принадлежности или направленная на умышленное физическое противодействие осуществлению законной охоты» Таким образом, одним из механизмов и одной из причин ограничений охоты является антиохотничья деятельность. Такая деятельность, а также приверженность лиц, принимающих управленческие решения антиохотничьей идеологии, может сыграть значительную роль при решении конкретных вопросов, когда предполагается наличие правомерного выбора между введением и невведением ограничения охоты.

Н.В. Краев в статье «Антиохотничье движение – угроза национальной безопасности России»² приводит ряд примеров, когда чрезмерно размножившиеся волки, медведи и другие звери нападают на людей, терроризируют население, уничтожают скот, заражают бешенством и вызывают другие негативные последствия. При этом в настоящее время всё это происходит на фоне роста численности крупных и опасных для человека хищников (волк, бурый и белогрудый медведи) и параллельным этому усилением требований различных антиохотничьих организаций и отдельных лиц по ограничению охоты на этих зверей.

¹ Пушкин А. В. К разработке определения понятия «антиохотник» / А. В. Пушкин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. – 2017. – 1(4). – С. 23-39.

² Краев Н. В. Антиохотничье движение – угроза национальной безопасности России / Н. В. Краев // Современные проблемы природопользования, охотоведения и звероводства: материалы Междунар. науч. – практ. конф., посвящ. 95-летию ВНИИОЗ им.проф. Б.М. Житкова (22–25 мая 2017 г.) / ФГБНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова. – Киров, 2017. – С.470-474.

Следует отметить, что «...в поле зрения (...) охотоведения должны находиться не только охотники, но и остальная значимая для охоты часть социума, в том числе антиохотники...»³. Также не следует недооценивать роль антиохотничьего движения и его значимость в вопросах ограничения охоты. Программные документы некоторых антиохотничьих организаций (движений) говорят сами за себя.

«Мы должны научиться, – пишет координатор Международной коалиции по борьбе с весенней охотой Альберт Калашников (экологический клуб «Улукиткан»), – собирать силу в единый кулак, концентрировать и наносить удары по наиболее уязвимым болевым точкам противника. Кампания – это серия тактических ходов, разворачиваемых в течение определенного периода времени, каждый из которых усиливает мощь Коалиции, увеличивает давление на целевой объект до тех пор, пока он не уступит требованиям. Все тактические ходы связаны между собой, и каждый из них выбирается, основываясь на том, какая сила потребуется для того, чтобы это сделать, и какое давление это реально окажет на целевой объект, чтобы он уступил. Это могут быть голоса на выборах, начало расследования его деятельности, потеря бизнеса, работы. Целевой объект (мишень) – человек, имеющий власть, чтобы удовлетворить наши требования (природоохранный прокурор, судья, депутат, руководитель управления природных ресурсов, глава администрации, начальник охотуправления и другие). Не забывайте, что все они живые люди и ищите подходы к ним через кого-то, кто имеет в свою очередь власть над ними. Собирайте и анализируйте любую информацию, имеющую отношение к их жизни, составляйте психологический портрет, ищите слабые звенья. Работа со средствами массовой информации – проблема весенней охоты должна муссироваться в обществе и привести к крайне негативному отношению к ней. Нужно привлекать в Коалицию как отдельных граждан, так и целые

³ Матвейчук С.П. Российское охотоведение и проблемы организации охотничьей деятельности / Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. к.с.-х.н. – Киров, 2000. – 24 с.

организации (НКО, политические, религиозные), проводить различные публичные акции, встречи, круглые столы, собирать подписи, обращения (факсы, телеграммы, систематические телефонные звонки), пикеты с требованиями к конкретным лицам, акции у магазинов, торгующих охотничьим оружием и боеприпасами к ним, у офисов охотничьих организаций, расклейка листовок, проведение уличных театрализованных действий с привлечением детей, в ходе весенней охоты (там, где она открыта) проводить экотаж (шиповать дороги к водно-болотным угодьям), писать в природоохранную прокуратуру, подавать иски в суд (не проведена экологическая экспертиза), инициировать проведение общественных экологических экспертиз и т.д.»¹.

Приведённого примера (далеко не единственного) вполне достаточно, чтобы оценить степень влияния антиохотничьей деятельности на принятие решений об ограничении охоты. «Сокращение сроков охоты на медведей. Занесение белогрудого (гималайского) медведя в проект списка краснокнижных видов. Блокирование попытки Минприроды России внести изменения в федеральные Правила охоты, касающиеся увеличения на месяц сроков охоты на медведей и разрешения применения петель для отлова волка. Запрет весенней охоты на три года в Казахстане и т.д.»² - вот неполный перечень введённых ограничений охоты, основной или одной из основных причин которых послужила антиохотничья деятельность.

При этом следует отметить, что принятие законодательных решений об ограничении охоты в случаях, когда такие решения пролоббированы

¹ Краев Н. Правовое регулирование весенней охоты: история и современность // Вестник охотника и рыболова. Массовый ежемесячник Российской Федерации. 2004. № 8. С. 10-19. Извлечения обнародованы на сайте Ассоциации профессиональных охотников в обсуждении «К учёному совету ВНИИОЗ» сообщение № 31. URL: <http://ihunter.pro/posts/informatsiya-dlya-instruktorov-i-ekspertov/421>.

² Краев Н. В. Антиохотничье движение – угроза национальной безопасности России / Н. В. Краев // Современные проблемы природопользования, охотоведения и звероводства: материалы Междунар. науч. – практ. конф., посвящ. 95-летию ВНИИОЗ им.проф. Б.М. Житкова (22–25 мая 2017 г.) / ФГБНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова. – Киров, 2017. – С.470-474.

общественным мнением, сформированным за счёт антиохотничьей деятельности (в виде пропаганды, агитации и т.п.) происходят зачастую в обход мнения специалистов. Так, например, сокращение сроков охоты на бурого медведя, инициированное и поддержанное антиохотниками, произошло без учёта мнения специалистов. Учёный с мировым именем, доктор биологических наук, известный специалист по медведям В. С. Пажетнов в статье «Охота – фактор, поддерживающий у бурого медведя страх перед человеком»¹ пишет: «В настоящее время заслуживает внимания положение, создавшееся с охотой на бурого медведя на берлоге, в связи с повсеместным ограничением её проведения в России. Изменение сроков охоты на берлоге не получило обсуждения не только у рядовых охотников, но и у специалистов. Решение было принято с ориентацией на прозападное общественное мнение «радетелей за Природу» (...) Исходя из понимания рационального природопользования, в интересах охотничьего хозяйства и занятости населения, произошедшее жёсткое сокращение сроков охоты на бурого медведя на берлоге не имеет рациональной составляющей. (...) Очевидно, первичное формирование реакции избегания бурым медведем человека произошло в результате охоты на берлоге. (...) у медведя выработалась адаптация, повышающая жизнеспособность зверя – выраженная реакция страха. Страх закрепился на видовом уровне и поддерживается во времени через охоту на медведя. Этот страх оказался настолько сильно выраженным, что проявляется на самого человека, его видовой запах и следы жизнедеятельности. (...) Реакция избегания бурым медведем человека – важнейший фактор, определяющий в системе взаимоотношений этих видов совместное благополучие во времени. При снижении уровня страха перед человеком, дистанция бегства у медведя может сократиться. Помимо прямых столкновений могут иметь место заходы зверей в населённые пункты, разорение ими имущества человека. В

¹ Пажетнов В. С. Охота - фактор, поддерживающий у бурого медведя страх перед человеком // Вестник охотоведения. – 2016. – Т. 13. – №. 1. – С. 4-7.

результате неизбежно формирование негативного отношения людей к медведям».

Таким образом, антиохотничья деятельность рассматривается нами как один из существенных факторов ограничения охотничьей активности населения. Это фактор, влияющий на принятие законодательных решений об ограничениях охоты, фактор, потенциально способный снизить как средний возраст охотников (за счёт отторжения чести населения, преимущественно молодёжи, от охотничьей деятельности) так и общее количество охотников в стране.

Следовательно, при рассмотрении вопроса об ограничениях охоты, необходимо учитывать, что существуют различные факторы, оказывающие ограничительное влияние на охотничью деятельность населения и в отдельных случаях оказывающие влияние на правотворческую деятельность. В самом общем приближении, к таким факторам возможно отнести: стратификацию («расслоение») общества, антиохотничью деятельность, ужесточение законодательства (фаунистического, об оружии, о содержании собак (охотничьих пород)), удорожание и усложнение (бюрократизация) процедуры оформления права на осуществление охоты, снижение численности (плотности населения) охотничьих животных, удорожание охотничьего инвентаря, оружия, капканов, патронов и т.п., удорожание ГСМ.

Охотничья деятельность в России строго регламентирована. Одним из элементов такой регламентации является именно ограничение охоты по срокам, способам, возрастному цензу, разрешённым орудиям, суточным и сезонным нормам добычи, перечню разрешённых к добыванию видов животных. Так, для добывания различных видов охотничьих животных, по каждому из них в отдельности или по группам видов, Правилами охоты установлены определённые сроки добывания, то есть возможность добывания того или иного животного имеет временное ограничение (пункты 13, 14, 33, 37, 39, 41, 44.1, 44.2, 44.3, 44.4 46, 48, 52.4, 54.1, Правил охоты; приложения №1, №2 и №3 Правил охоты). Также Правилами охоты

установлены запреты на добывание охотничьих животных рядом способов, например: на переправах через водные объекты (п. 52.1); с использованием самоловных орудий для добывания копытных животных и медведей (за некоторыми исключениями); охота на волков с раненым поросёнком (п. 52.15); использование пружков, шатров и других традиционных самоловных орудий охотниками любителями для добывания пернатой дичи и прочее. Согласно норме части третьей статьи 8 ФЗ Об охоте право на добычу охотничьих ресурсов возникает с момента выдачи разрешения на их добычу, а для получения этого разрешения необходимо иметь охотничий билет, который выдаётся физическим лицам, обладающим гражданской дееспособностью, которая, согласно статье 21 ГК РФ по общему правилу наступает с 18 лет (исключение - вступление в брак до достижения восемнадцатилетнего возраста) Таким образом современное российское охотничье законодательство устанавливает возрастное ограничение на осуществление охоты - с восемнадцатилетнего возраста. Охотничье законодательство также ограничивает возможности применения различных орудий охоты, так например, запрещено (за некоторыми исключениями) применение охотничьего длинноствольного нарезного оружия для охоты на пернатую дичь (53.3); запрещено применять капканы и иные самоловы для добывания медведей и копытных животных (за некоторыми исключениями) (п.52.2); для отлова ряда видов млекопитающих запрещено использование стандартных ногозахватывающих капканов (п. 52.1.1.); запрещено (за некоторыми исключениями) применение сетей и других ловчих приспособлений из сетей (п. 52.7); запрещено применение самострелов, падающих пик, крючьев, ловчих ям, «подрезей», «башмаков» и других самоловов, способных нанести вред человеку (п.52.8); при осуществлении любительской охоты запрещено применение любых самоловов для добывания пернатой дичи (п. 52.10); запрещается применение пневматического оружия для добывания водоплавающей дичи (п. 53.7). Нормированием в области охоты осуществляется установление суточных и

сезонных норм добычи охотничьих ресурсов (часть третья статьи 38 ФЗ Об охоте), ограничивающих количество дозволенных к добыванию охотником животных за сутки или за сезон охоты. Количество видов разрешённых к добыванию охотничьих животных ограничено перечнем охотничьих ресурсов, установленным в статье 11 ФЗ Об охоте. Таким образом, охотничьим законодательством установлены ограничения по видам животных, разрешённых к добыванию, способам, орудиям, срокам охоты, количеству особей, разрешённому к добыче за определённое время, а также по возрасту, с достижением которого можно заниматься охотой. Охотничьим законодательством предусмотрены и другие ограничения охоты, но в качестве иллюстрации считаем достаточным выше приведённых.

То есть одним из основных способов регламентации охоты – является установление её законодательных ограничений. Необходимо отметить, что большинство таких ограничений, воспринимается охотниками в качестве оправданных, целесообразных, справедливых, направленных на сохранение и рациональное (устойчивое) использование охотничьих животных, и/или обеспечение безопасности самих охотников и других граждан; отношение к ним в основной массе охотников лояльное. С большой долей уверенности можно говорить о том, что в подавляющем большинстве охотники положительно отзывчивы по отношению к таким законодательным ограничениям охоты как, например: разрешение добывать пушных зверей только в тот период, когда их шкурка имеет товарное качество, ограничение перечня разрешённых к добыванию в весенний период видов животных, запрет на применение ряда опасных для людей самодельных орудий, а также орудий не надёжных, тех, которые с большой долей вероятности не приведут к добыванию зверя, а только его травмируют, запрет на применения явно негуманных способов добывания животных.

В то же время ряд содержащихся в современном законодательстве ограничений охоты не приветствуется не только значительной частью охотников, но и подвергается обоснованной критике со стороны

специалистов (охотоведов, биологов, экологов). Среди таковых ограничений можно отметить, например, следующие:

1. ограничение срока весенней охоты на все в совокупности разрешённые для весенней охоты виды пернатой дичи общей продолжительностью в десять календарных дней^{1 2};

2. ограничение сроков охоты на бурого медведя (фактически полная невозможность проведения охоты на берлоге)³;

3. ограничение возраста реализации права осуществления охоты с восемнадцатилетия⁴;

4. запрет на применение охотниками-любителями самоловов в целях добывания пернатой дичи⁵;

5. запрет на использование петельных самоловов для добывания волков и запрет на круглогодичное добывание волков при законном нахождении в охотничьих угодьях (Краев, 2017).

Таким образом, на промежуточном этапе анализа мы можем отметить следующее: ограничения охоты составляют одну из основ правового

¹ Фокин С.Ю. Фенология весеннего пролёта уток в пойме реки Клязьмы и оптимальные сроки охоты на селезней / С. Ю. Фокин // Материалы II международной, VII Всероссийской научно-практической конференции «Состояние среды обитания и фауны охотничьих животных России и сопредельных территорий», Балашиха 10-11 марта 2016 / ФГОУ ВО «Российский государственный аграрный заочный университет», Ассоциация Росохотрыболовсоюз, Управления регулирования и использования объектов животного мира Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области, МСОО «Московское общество охотников и рыболовов», Московское общество испытателей природы. М. 2016. – С. 494 – 501.

² Краев Н. В. Антиохотничье движение – угроза национальной безопасности России / Н. В. Краев // Современные проблемы природопользования, охотоведения и звероводства: материалы Междунар. науч. – практ. конф., посвящ. 95-летию ВНИИОЗ им.проф. Б.М. Житкова (22–25 мая 2017 г.) / ФГБНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова. – Киров, 2017. – С.470-474.

³ Пажетнов В. С. Охота - фактор, поддерживающий у бурого медведя страх перед человеком // Вестник охотоведения. – 2016. – Т. 13. – №. 1. – С. 4-7.

⁴ Лопан Н.А. Охота с 10 лет! [Электронный ресурс] / Н.А. Лопан / 06.06.2016. Режим доступа <http://ihunter.pro/posts/ohotnichya-etika/387> (дата обращения 15.06.2017).

⁵ Гребнев И. А. О некоторых направлениях совершенствования государственного регулирования рынка продукции охоты и охотничьего хозяйства / И. А. Гребнев, А. В. Пушкин, А. В. Блинова // Аграрная наука Евро-Северо-Востока. – 2017. - №2 (57). –С. 62-66.

регулирования данной сферы деятельности, причём ограничения охоты (включающие в себя запреты, приостановления и прочее) могут быть объективно необходимыми и восприниматься лояльно большей или значительной частью охотничьего населения, но при этом есть законодательные ограничения охоты, которые вводятся вопреки мнению специалистов и/или при этом не находят одобрения у значительной части охотников.

Пожарная опасность в лесах – это возможность возникновения и развития лесного пожара. Она определяется с одной стороны типами лесных насаждений (разряды пожарной опасности по типам лесорастительных условий), с другой стороны – условиями погоды. По условиям погоды определяют класс пожарной опасности (КПО). Его рассчитывают на основе показателя, определяемого на 13.00 местного времени, как сумму произведения температуры воздуха на разность температуры и точки росы за число дней без дождя. Выделяют пять классов пожарной опасности по условиям погоды. Первый КПО – полная негоримость, второй КПО – малая горимость, третий КПО – средняя горимость, четвёртый КПО – полная или высокая горимость и пятый КПО – чрезвычайная горимость лесов¹.

1.2. Социально-экологические аспекты возникновения, обнаружения, локализации и ликвидации природных пожаров

Такое мероприятие, как ограничение охоты в связи с высокой природной пожарной опасностью в лесах, направлено именно на пресечение возникновения природных пожаров по вине охотников.

Чтобы оценить целесообразность и обоснованность таких ограничений необходимо иметь представление о роли охотников в возникновении природных пожаров. Кроме того, не следует забывать и о роли охотников в своевременном обнаружении пожаров, информировании о них, локализации

¹ Щетинский Е.А. Охрана лесов: Учебник, М.: ВНИИЛМ, 2001. – С. 82-100.

и ликвидации природных пожаров или об участии охотников в этих мероприятиях.

Таким образом, подходя к изучению охотников в аспекте их роли в лесопожарной (и в целом по природным пожарам) обстановке, мы должны понимать, что с одной стороны охотники могут рассматриваться как фактор возникновения таких пожаров, а с другой – как фактор, наличие которого способствует организации профилактики, предупреждения и борьбы с природными пожарами.

Полагаем, что превалирование первого или второго элемента в конкретной местности (субъект Российской Федерации, административный район) необходимо учитывать при принятии решений об ограничении доступа граждан в леса в связи с высокой природной пожарной опасностью.

Следует отметить, что в России (в отличии, например, от США^{1 2}) уделяется мало внимания изучению охотничьей социологии, а количество работ, посвящённых именно изучению охотников в контексте проблематики природных пожаров незначительно. Можно сказать, что такие исследования проводились лишь в некоторых регионах России. О таких отечественных научных работах, которые проводились бы на регулярной основе хотя бы в наиболее горимых регионах, о наличии унифицированных методик таких исследований говорить в настоящее время не приходится.

Мы считаем, что по причине недостаточной и крайне ограниченной направленности отечественной науки в область изучения социологии охоты, на сегодняшний день не представляется возможным в достаточной мере оценить роль охотников в интересующем нас аспекте.

С большой степенью вероятности, можно полагать лишь то, что такая роль скорее всего проявляется различным образом в зависимости от того или

¹ Долгов И. Американский охотник - статистический портрет. Кто и когда напишет «портрет» российского? / И. Долгов // Национальный охотничий журнал «Охота» - 2010. - №9 - С. 26-33.

² Пушкин А. В. Заметка о побудительных мотивах охоты / А. В. Пушкин, В. В. Грецов, А. Е. Плаксин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. – 2016. – №2. – С. 21-27.

иного субъекта Российской Федерации, уровня охотничьей активности в нём, соотношения различных социальных групп охотников (например, соотношение охотников - любителей и охотников-профессионалов («промысловиков»)) в субъекте федерации, уровня охотничьей культуры и охотничьей подготовки в какой-либо местности, основных способов осуществления охоты и применяемых технологий, соотношения в среде охотников сельского и городского населения, среднего возраста охотников, доступности охотничьих угодий, уровня благосостояния, национальной принадлежности охотников и других факторов.

Например, вокруг больших городов, с большим количеством охотничьего населения, особенно во время открытия охотничьего сезона, в близлежащих к городу охотничьих угодьях может наблюдаться значительная концентрация охотников (многие из которых относятся к так называемым «охотникам выходного дня»). И если такое положение дел будет сочетаться с высокой пожарной опасностью по условиям погоды и/или лесорастительным условиям, то, предположительно, в данном случае охотников можно рассматривать скорее как фактор, более способствующий возникновению пожаров, чем их предотвращению. И, соответственно, наоборот: в малонаселённых местностях, с преобладанием сельского охотничьего населения, с ограниченными (сравнительно) возможностями доставки сил и средств пожаротушения к месту природного пожара, полагаем, что охотников следует рассматривать в первую очередь как фактор, способствующий своевременному обнаружению пожаров, извещению о них, их локализации и ликвидации.

Следует отметить два существенных момента. Первое это то, что выше нами высказано лишь предположение, которое не подкреплено достаточными научными данными. Второе – это то, что территории обозначенного нами «второго типа» занимают большую, по сравнению с «первым типом» часть России.

Тем не менее, следует отметить следующее, в имеющихся известных нам отечественных работах (количество которых невелико) о значении и роли различных социальных групп в возникновении лесных пожаров, указывается на незначительную роль охотников в их возникновении.

Так, например, в пособии по работе с населением по предотвращению лесных пожаров 2005 года указано следующее: «Охотники – любители - относительно малочисленная, как правило, организованная категория населения. К примеру, их доля в населении Хабаровского и Приморского краёв составляет 1,7%. Они регистрируются для получения права на использование оружия, состоят в обществах охотников и рыболовов (ООиР), охотятся на основании путёвок, а в ряде случаев и лицензий, т.е. находятся в довольно жестких правовых рамках, которые являются специфическим социальным фильтром. Как правило, степень их экологической грамотности выше, чем у остального населения. Стараются избегать действий, которые могут отрицательно сказаться на охоте, в том числе курения и разведения больших костров в лесу, хотя именно среди городских охотников много «охотников - рекреантов», для которых важнее участие в процессе, ритуале, нежели добывание. Их выезды, как правило, связаны с употреблением спиртных напитков, т.е. с ослаблением самоконтроля. Массово посещают леса в весенний и осенний периоды. Но в целом с лесопожарной точки зрения охотники любители – малоопасная подгруппа населения, которая может быть благоприятным объектом экологического просвещения»¹.

Мы в целом согласны с утверждением автора выше приведённого текста в том, что охотники, в отличие от многих других граждан, посещающих леса, - это люди, которые проходят в обязательном порядке через определённые «социальные фильтры».

Следует отметить, что при наличии некоторого количества методических пособий по изучению влияния различных групп населения на

¹ Работа с населением по предотвращению лесных пожаров: Учебно-практическое пособие / Под ред. чл. кор. РАСХН Е. П. Кузьмичёва - М.: Издательство «Алекс», 2005. – С. 47.

возникновение лесных пожаров, этот вопрос остаётся малоизученным. В качестве примера можно отметить, что в рамках программы «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе стран восточного направления европейской политики добрососедства и России», реализуемой Всемирным Банком совместно с Международным союзом охраны природы и Всемирным фондом дикой природы, в 2011 году была разработана методология адресной работы по профилактике лесных пожаров с различными социальными группами¹. В данной методологической работе уделено значительное внимание способам выявления роли различных социальных групп населения в возникновении лесных пожаров, предложены способы и методики сбора и анализа информации. Предлагается осуществлять такие исследования на уровне лесничеств и лесопарков (у работников которых, по нашему мнению, в настоящее время не хватает ресурсов на осуществление таких работ, да и проведение социологических исследований, как правило, не входит в обязанности работников лесничеств и лесопарков).

Итак, несмотря на наличие некоторых разработанных методик, на основании которых возможно осуществление исследований роли охотников в возникновении и предотвращении природных пожаров, завершённых работ, выполненных в масштабах страны, на сегодняшний день не имеется. Причиной этого, как мы полагаем, может быть комплекс факторов, из которых назовём следующие:

1. Отсутствие механизма, позволяющего провести данные исследования в широкомасштабном формате (в разработанных методиках предлагается осуществлять исследования на уровне лесничеств и лесопарков,

¹ Захаренков А.С. Ефремов Д.Ф. Кузьмичёв Е.П. Методология адресной работы по профилактике лесных пожаров с различными социальными группами населения. / Подготовлено группой экспертов Всемирного банка в рамках дополнительного мероприятия «Лесные пожары в процессе ФЛЕГ на территории Российской Федерации» по направлению 2.1. Странового плана программы ЕПД ФЛЕГ Российской Федерации «Разработка методических рекомендаций (типового макета) по подготовке и реализации системы мер по предотвращению незаконных рубок и нелегального оборота древесины и их апробация на региональном уровне». – 2013 – С.10-18.

которые, как мы считаем, не располагают для этого достаточными ресурсами)

2. Имеющиеся методики, по большей части, не учитывают неоднородность охотничьего сообщества, разделяя охотников максимум лишь на категории любителей и промысловиков, сельских и городских охотников.

3. Необходимо проведение значительных исследований в рамках социологии охоты (охотничьей социологии), чему в настоящее время в России уделяется мало внимания.

Отметим, что восприятие в общественном сознании значения и роли охотников в возникновении природных пожаров, обусловленное различной информацией (сведения о вводимых в связи с лесными пожарами ограничениями доступа охотников в леса, популярные статьи и прочее), зачастую не отражает истинного положения дел, не даёт точного представления о роли охотников в возникновении пожаров, а скорее является искажённой картиной этого явления. В качестве примера приведём цитату из статьи Натальи Овечкиной «Пожары: факты и домыслы»¹: *«Тема взаимодействия по вопросам ограничений и переносов сроков охоты в связи с лесными пожарами между «лесным и охотничьим ведомствами» не нова, но и не теряет своей актуальности из года в год. Для ограничения доступа населения в леса в связи с лесными пожарами вводятся режимы ЧС и ОПП (особый противопожарный режим). Как правило, такие ограничения сопровождаются запретами, ограничениями, переносами сроков охоты в субъектах РФ. В целом благодаря этим мерам в общественном сознании формируется представление о том, что охотники представляют собой ту массу населения, благодаря которой и возникают весьма часто пожары в лесах. При этом специальных научных исследований или официальных сведений, подтверждающих значительную роль охотников (или рыбаков) в*

¹ Овечкина Н. Пожары: факты и домыслы [Электронный ресурс] / Н. Овечкина / 23.04.2015. Режим доступа: <http://ihunter.pro/posts/inventarizatsiya-i-bonitirovka-ohotnichih-ugodiy/277> (дата обращения: 20.04.2017).

возникновении пожаров обнаружить не удаётся. Хотелось бы отметить, что в некоторых случаях мнение о вине охотников в пожарах в сознании граждан формируется на основе непроверенных данных, слухов и расхожего мнения. Такие сведения «вбрасываются» в сознание обывателей порой не намеренно или даже вообще изначально не направлены на формирование восприятия образа охотника как поджигателя но, тем не менее «невзначай» такой образ и формируют. Так, например, всем известно, с каким интересом и вниманием люди относятся к публикациям Василия Михайловича Пескова. Одна из его статей носит название: «Ружейный пыж и 3000 пожарных» (В.М. Песков Полное собрание сочинений. Том первый. В соболинском краю. – М.: ИД «Комсомольская правда», 2014. С. 139-140). По нашему мнению суть самого рассказа может и не сильно запомниться читателю или позабудется со временем. А вот название статьи громкое, врезается в подсознание. В этой статье Василий Михайлович рассказывает о возникшем в 1959 году в Калининской (ныне Тверской) области лесном пожаре. Погодные условия, в том числе сильный ветер, способствовали быстрому распространению огня. Пожар приближался к «пороховой бочке» - местам торфоразработки. И только благодаря самоотверженным действиям людей, которые вели борьбу со стихией трое суток, удалось отстоять населённый пункт и не дать вспыхнуть большим запасам добытого торфа.

Сама статья начинается так. «Возле Оршанских Мхов на заре лесник слышал ружейные выстрелы, а к полудню над лесом поднялся столб серого дыма...». Заканчивается же статья следующим образом: «...Неизвестно, к сожалению, имя разгильдяя, который не затушил костра, обронил в лесу папиросу или заряжал патроны ватными пыжами. Ведь это его оплошность исправляли три тысячи самоотверженных людей».

Чувствуете? На наш взгляд данный рассказ Василия Михайловича очень показателен! Зачастую так и происходит, в пожарах упрекают и подозревают охотников, а на деле причины либо совсем другие, либо не

установлены. К примеру, на официальном сайте ФБУ «Авиалесоохрана» за 2015 год (по состоянию на 10.04.2015) из всех причин возникновения природных пожаров, которые указываются, обозначены только неосторожное обращение с огнём или переход травяных пожаров (сельхозпалов) на земли лесного фонда».

Таким образом, исходя из доступных материалов, мы констатируем, что на сегодняшний день говорить об охотниках, как о лицах играющих значительную роль в возникновении природных пожаров не представляется возможным. Эта тема ещё ждёт своих исследователей!

1.3. Законодательство, регулирующее отношения по ограничению охоты в связи с пожарной опасностью в лесах

1.3.1. Анализ положений Конституции Российской Федерации

Вопрос о праве охоты находится на перекрестье естественно-правового и легистского подходов (учений), при этом, согласно первому из них право на охоту рассматривается как естественное право человека¹.

В современном понимании основные (естественные) права человека представляют собой общесоциальное понятие. Оно отражает наднациональные, надгосударственные, общечеловеческие требования и стандарты к пониманию свободы человека и личности. Они возникают на основе природной и социальной сущности человека, складываются вне зависимости от государственного признания, признаются высшей социальной ценностью, неотчуждаемы, неотъемлемы, действуют непосредственно.

Согласно Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, при этом осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Конституцией России не устанавливается напрямую принадлежность права охоты к основным правам граждан. Тем не менее, с достаточной долей уверенности можно говорить о том, что в занятии охотой реализуются такие,

¹ Матвейчук С.П. О теоретико-концептуальных основах разработки программ развития охотничьего хозяйства: Тезисы к докладу на учёном совете ВНИИОЗ (28 февраля 2006 г.). – Киров: «ООО Издательство «Альфа-Ком», 2006. – 16 с.

в частности, конституционные права граждан, как право на свободу передвижения (часть первая статьи 27 Конституции России), право на свободное использование своих способностей и имущества (часть первая статьи 34 Конституции России), право на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции России), право на труд и отдых (часть первая и пятая статьи 37 Конституции России)¹.

При рассмотрении вопроса о правомерности некоторых антиохотничьих действий, которые, как указывалось выше, рассматриваются нами как один из стимулов установления различных ограничений охотничьей деятельности граждан, важным является положение части второй статьи 19 Конституции России: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Рассматривая охотников как социальную группу, (а под социальной группой мы можем понимать любую объективно существующую устойчивую совокупность людей, связанных системой отношений, регулируемых формальными и неформальными социальными институтами), которую мы можем выделить, (в том числе, на основании различных признаков, например, по признаку род занятий («охота»)², а также по ряду особенностей, которые характеризуют охотников как определённую группу граждан³) необходимо учитывать следующее. Дискриминация граждан по

¹ Труды ВНИИОЗ № 3 (53) Охотоведение: Экономика, организация, право» / Научно-теоретический журнал. – Киров, 2006. С. 12-68.

² Байгозин Д. П. Рассмотрение фактов антиохотничьей пропаганды в аспекте дискриминации граждан - охотников / Д. П. Байгозин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. - 2016. - №3. - С. 11-13.

³ Рогачёв Г.Г. Социально-экологические проблемы охоты и рыболовства: Автореф. дис. д-ра биол. наук. – М., 2000, - 45 с.

признаку социальной принадлежности запрещается основным законом России и является наказуемым деянием. К теме нашего исследования это имеет непосредственное отношение. Например, введение запрета на посещение гражданами лесов, который распространяет своё действие исключительно на охотников (при этом не касается других лиц, в том числе людей, просто отдыхающих в лесу, грибников, прочих сборщиков «дикоросов» и других граждан) следует рассматривать именно как дискриминацию граждан-охотников, как ограничение их прав на основе того лишь факта, что эти граждане являются охотниками, что они принадлежат к этой социальной группе.

Необходимо отметить, что согласно положениям частей второй и третьей статьи 55 Конституции Российской Федерации в нашей стране не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, а права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства

Таким образом, мы делаем следующий вывод. Ограничение пребывания граждан в лесах, устанавливаемое только лишь в отношении граждан-охотников, а также ограничение охоты, устанавливаемое в отношении какой-либо отдельной категории охотников («промысловики», «любители» и так далее) неправомерно. Такое ограничение может быть установлено лишь в порядке, предусмотренном частью третьей статьи 55 Конституции России.

1.3.2. Анализ положений Федерального закона «Об охране окружающей среды»

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее ФЗ «Об охране окружающей среды») постулирует, что природа, окружающая среда и природные богатства являются «основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации». Отметим, что «устойчивость», «устойчивое развитие» подразумевают не только сбережение природных ресурсов, но и их использование, использование неотделимое от сбережения.

Данный федеральный закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды. При этом, согласно статье 1 ФЗ «Об охране окружающей среды», животный мир является компонентом природной среды, а компоненты природной среды наравне с природными, природно-антропогенными и антропогенными объектами составляют окружающую среду.

Статья третья ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит 24 основных принципа охраны окружающей среды, из которых особую значимость для целей нашего исследования представляют следующие из них:

1. Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации (...) оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе принципа научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека,

общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

2. Также такая деятельность должна осуществляться на основе принципа обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека;

3. Презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

4. Обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

5. Обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду;

6. Учёт природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

7. Обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц;

8. Обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;

9. Запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды;

10. Участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством.

Исходя из выше изложенного, можно сформулировать ряд выводов, имеющих прямое отношение к пониманию вопросов об ограничении охоты. Первым делом нужно отметить, что деятельность органов государственной власти в России, оказывающая воздействие на окружающую среду, осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития. Устойчивое развитие подразумевает не только сохранение (консервацию) природных ресурсов, но и их устойчивое использование. Устойчивое использование животного мира является публичным экологическим интересом. Исходя из положений части второй статьи 1 и части первой статьи 2 ФЗ «Об охоте...», охотничье хозяйство и сама охота, как вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства, рассматриваются как основа устойчивого использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты (охотничьих животных, или, в терминосистеме ФЗ Об охоте: «охотничьих ресурсов»). Следует заключить, таким образом, что деятельность государственных органов, оказывающая влияние на устойчивое развитие, включая устойчивое использование ресурсов охотничьих животных, а в нашем случае деятельность по введению ограничения охоты, должна выстраиваться на основе: а) принципа научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства; б) должна быть направлена на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе и охотника), в) принятию решения об ограничении (или, наоборот, о стимулировании) охотничьей деятельности должна предшествовать оценка воздействия на окружающую среду; г) необходим учёт природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании ограничений хозяйственной деятельности (в нашем случае охоты и ведения охотничьего хозяйства); д) необходимо сочетание общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную деятельность (в том числе к охотпользователям); е) необходимо обеспечение

участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду.

При этом необходимо учитывать, что к ограничениям охоты, необходимо применять и другие принципы ФЗ «Об охране окружающей среды». Особо значимыми в контексте рассматриваемых нами правоотношений являются презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, а также принцип запрещения хозяйственной и иной деятельности, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды. Не останавливаясь сейчас подробно на анализе этих двух принципов (сделаем это ниже) приведём рабочее умозаключение, благодаря которому мы будем продвигаться в исследовании нашей темы, подвергая скептическому рассмотрению положения приводимого нами промежуточного вывода.

Итак, мы делаем предварительный вывод, что в соответствии с рядом принципов, сформулированных в третьей статье ФЗ «Об охране окружающей среды», введению ограничений охоты в связи с возникновением высокой природной пожарной опасности, должно предшествовать выполнение научной работы, обосновывающей с экологических, экономических и социальных (социо-культурных) позиций (в контексте обеспечения интересов граждан, общества и государства) возможность таковых ограничений. При этом в данной работе обязателен учёт природных и социально-экономических особенностей территорий, на которых планируется ограничение охоты, необходимо сочетание общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования, необходимо обеспечение участия граждан (граждан-охотников - обязательно), а также хозяйствующих субъектов (охотпользователей, лесопользователей и других) в принятии решений об ограничении охоты, принятию такого решения должна предшествовать оценка воздействия на окружающую среду. По нашему мнению, всё это возможно осуществить лишь в случае проведения определённой

предварительной работы, результатом которой должно являться научное обоснование, допускающее или недопускающее установление оперативных запретов на осуществление охоты на тех или иных территориях субъекта Российской Федерации в случае возникновения того или иного уровня (класса) пожарной опасности на этих территориях.

Что касается сформулированного в ФЗ «Об охране окружающей среды» принципа «предварительного трёхкомпонентного анализа», то есть разработки и принятия тех или иных решений на основе изучения экономических, экологических и социальных аспектов, то, следует заметить, что ряд специалистов, написавших комментарии к этому принципу считают такой подход очень разумным¹, подчёркивают что он нашёл отражение не только в данном законе, но и в других правовых актах², а также, что в ФЗ «Об охране окружающей среды» говорится об оптимальном сочетании экологических, экономических и социальных интересов, а также интересов человека, общества и государства (при этом подчёркивается, что интересы человека здесь являются первичным)³.

Отметим, что важным для нашего исследования также является положение части второй статьи 57 ФЗ «Об охране окружающей среды»: «Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

¹ БРИКС: контуры многополярного мира: Монография (отв. ред. Т.Я. Хабриева) («Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», «Юриспруденция», 2015) из информационного банка «Постатейные комментарии и книги».

² Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) (под ред. А.П. Анисимова) («Деловой двор», 2010) из информационного банка «Постатейные комментарии и книги»

³ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов (под ред. А.С. Пиголкина) («Городец», 2003) из информационного банка «Постатейные комментарии и книги».

Следует также отметить, что по нашему мнению, в силу стихийности (не полной предсказуемости) возникновения природных пожаров и высокой природной пожарной опасности, при наличии научного обоснования, целесообразен механизм возможности введения ограничений на осуществление охоты в лесах правоприменительным (не нормативным) актом высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

1.3.3. Анализ положений Лесного Кодекса Российской Федерации

В Лесном кодексе Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017) (далее ЛК РФ) содержится 11 основных принципов современного российского лесного законодательства. Приведём весь перечень:

1) устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;

2) сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;

3) использование лесов с учётом их глобального экологического значения, а также с учётом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

4) обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

5) воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;

6) обеспечение охраны и защиты лесов;

7) участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;

8) использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

9) подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;

10) недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;

11) платность использования лесов.

Для целей нашего исследования представляют наибольший интерес принципы 4, 6 и 7. Провозглашение этих принципов, принципов многоцелевого и непрерывного использования лесов, их охраны и защиты, участия граждан и общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса, имеет, как будет показано ниже, существенное значение для разрешения вопроса о правовом механизме ограничения охоты, в том числе и её ограничения в связи с природной пожарной опасностью.

Ниже мы приведём цитаты из ЛК РФ, на основании которых очерчивается круг регламентирующего воздействия лесного законодательства исходя из формулировок в ЛК РФ.

Согласно части первой статьи 2 ЛК РФ: «Лесное законодательство состоит из настоящего Кодекса, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации». При этом части 2,3,4,5 и 6 статьи 2 ЛК РФ определяют что: «Лесные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу и другим федеральным законам; Правительство Российской Федерации издаёт нормативные

правовые акты, регулирующие лесные отношения в пределах полномочий, определенных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации; на основании и во исполнение настоящего Кодекса, других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения; на основании и во исполнение настоящего Кодекса, других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения».

Согласно части первой статьи 3 ЛК РФ Лесное законодательство регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесные отношения).

В соответствии с нормами частей первой и второй статьи 4 ЛК РФ участниками лесных отношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица. При этом от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в лесных отношениях участвуют соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами.

Частью первой статьи 11 ЛК РФ сформулировано, что граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах, частью второй этой же статьи – что граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах. А частью пятой статьи 11 ЛК РФ приводится перечень целей, для достижения которых пребывание граждан в лесах может быть ограничено:

1) с целью обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах;

2) и с целью обеспечения безопасности граждан при выполнении работ.

Часть шестая статьи 11 ЛК РФ постулирует: «Запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным настоящей статьей, не допускается».

В седьмой части статьи 11 ЛК РФ прописано: «Пребывание граждан в лесах в целях охоты регулируется лесным законодательством и законодательством в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов».

Важно отметить, что согласно части пятой статьи 12 ЛК РФ при освоении лесов на основе комплексного подхода осуществляются:

1) организация использования лесов;

2) создание и эксплуатация объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;

3) проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов;

4) проведение мероприятий по охране, использованию объектов животного мира, водных объектов.

Как видно из содержания выше указанной нормы лесного законодательства проведение мероприятий по использованию объектов животного мира является составляющей комплексного подхода при освоении лесов. А освоение лесов согласно положению нормы части первой статьи 12 ЛК РФ осуществляется в целях обеспечения их многоцелевого, рационального, непрерывного и неистощительного использования, что также соответствует четвёртому основному принципу лесного законодательства (статья 1 ЛК РФ).

Кроме того, важно отметить, что в части пятой статьи 12 ЛК РФ понятия, формирующие деятельность по освоению лесов разграничены, разнесены по четырём пунктам и использование лесов (пункт 1) структурно отделено от использования объектов животного мира (пункт 4). Важным здесь представляется то, что использование объектов животного мира (а охота – это использование животного мира) отстоит от использования лесов. Данный факт представляет для нас определённый интерес, и к нему мы ещё вернёмся.

Согласно части четвёртой статьи 15 ЛК РФ «Районирование лесов» правила пожарной безопасности в лесах устанавливаются для каждого лесного района уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Отметим, что установление лесных районов с относительно сходными условиями использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов осуществляется на основе лесорастительного районирования (см. части первую, вторую и третью статьи 15 ЛК РФ).

Статьёй 19 ЛК РФ определено, что: «Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81 - 84 настоящего Кодекса, или использующими леса в соответствии с настоящим Кодексом лицами» (часть первая статьи 19 ЛК РФ), а также и то, что: «мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов могут осуществляться государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии со статьями 81 - 84 настоящего Кодекса» (часть вторая статьи 19 ЛК РФ).

В части первой статьи 25 ЛК РФ даётся перечень видов (всего 16) использования лесов. В этот перечень помимо прочего включено

«осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства» и «заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений».

Отметим, что охотничьи животные («охотничьи ресурсы») не отнесены к пищевым лесным ресурсам, в перечень последних, определённый специальным правовым актом, они не входят¹.

Особую значимость для нашего исследования представляет содержание норм статей 27 и 28 ЛК РФ:

- статья 27 ЛК РФ «Ограничение использования лесов»:

1. Использование лесов может ограничиваться только в случаях и в порядке, которые предусмотрены настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

2. Допускается установление следующих ограничений использования лесов:

1) запрет на осуществление одного или нескольких видов использования лесов, предусмотренных частью 1 статьи 25 настоящего Кодекса;

2) запрет на проведение рубок;

3) иные установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами ограничения использования лесов.

- статья 28 ЛК РФ «Приостановление использования лесов»:

1. Использование лесов может быть приостановлено только в случаях, предусмотренных федеральными законами.

2. Приостановление использования лесов в случаях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, осуществляется в судебном порядке. В иных случаях приостановление использования лесов осуществляется органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий в соответствии с федеральными законами.

¹ Приказ Рослесхоза от 05.12.2011 № 511 «Об утверждении Правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.04.2012 № 23849)

Здесь необходимо сделать отступление и проанализировать некоторые положения статей 25, 27 и 28 ЛК РФ в совокупности. Итак, статьёй 25 ЛК РФ провозглашается, что осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства есть один из видов использования лесов. В то же время в ФЗ «Об охоте...» отсутствует перечень видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и составить представление о нём (вероятно неполное) можно лишь на основе системного анализа ряда положений ФЗ «Об охоте». Следует отметить, что отсутствие в охотничьем законодательстве перечня видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства мы считаем существенным пробелом законодательного регулирования. При этом, учитывая отсутствие в законодательстве такого перечня, могут быть сделаны два по сути взаимоисключающих вывода.

Первый – что охота, как процесс действий, осуществляемый отдельными физическими лицами или группами таких лиц, в отличие от деятельности долгосрочных охотпользователей, не может рассматриваться как вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Такой подход можно рассматривать как вполне имеющий право на существование, учитывая как минимум следующий ряд обстоятельств: а) он соответствует ряду теоретических научных положений охотоведения в аспекте формулирования определения термина «охота» (см. параграф 1.1.); б) ФЗ «Об охоте...» прямо не указывает, что охота – это вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства; в) понятийный, терминологический аппарат современного охотничьего закона – это объект постоянной критики специалистов из различных областей науки (охотоведения, юриспруденции, филологии и проч.), в том числе особой критике подвержены и сформулированные в ФЗ «Об охоте...» определения таких ключевых понятий как «охота» и «охотничье хозяйство». Приведём пример. Специалист по русскому охотничьему языку и охотхозяйственной терминологии кандидат филологических наук Е.К. Целыхова отмечает: *«Одним из важных недостатков существующего Федерального закона «Об охоте и о*

сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 № 209-ФЗ (...) является наличие многочисленных дефектов его терминологического аппарата. В существующем на данный момент тексте более 70% понятий не имеют законодательно закрепленных определений или имеют определения, вызывающие резкую критику специалистов. (...) 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» в основе своей базируется на недоработанном и бессистемном понятийном аппарате, в связи с чем необходима его комплексная коррекция или полная переработка»¹. Также в данной статье Е. К. Целыхова указывает на необходимость внесения в терминологический аппарат закона «Об охоте...» отсутствующего в нём определения понятия «виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства». Следует также отметить, что президент ассоциации «Росохотрыболовсоюз» Т.С. Арамилева в одном из недавних выступлений отмечала, что в ФЗ «Об охоте...» необходимо внести изменения и чётко определить, что охота это не «деятельность», а «действие», что современное формулирование законом «Об охоте...» охоты как деятельности, по сути, ошибка законодателя, которую необходимо как можно быстрее исправить. Итак, первый вариант: охота не есть вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Второй подход подразумевает, что, несмотря на отсутствие в ФЗ «Об охоте...» перечня видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, учитывая при этом, что в данном законе охота определяется как «деятельность связанная с...» (приводится перечень конкретных действий),

¹ Целыхова Е. К. вопросу о состоянии понятийного (терминологического) аппарата Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте...» [Электронный ресурс] / Е. Целыхова / 05.04.2017. Режим доступа: <http://ihunter.pro/posts/ohotniche-zakonodatelstvo/458> (дата обращения: 20.06.2017).

мы можем заключить, что охота – это один из видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Таким образом, исходя из выше обозначенных подходов, мы можем сделать вывод, что действующее охотничье законодательство не даёт чёткого ответа на вопрос: «является ли охота видом деятельности в сфере охотничьего хозяйства или же не является таковым?». Отметим, что, по нашему мнению, возможны случаи, когда охота может и/или должна рассматриваться как вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства, но возможны и случаи, в которых охота не должна рассматриваться как вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства. В качестве примера первого случая считаем возможным указать на деятельность охотпользователя, который согласно охотхозяйственному соглашению, осуществляет деятельность по добыванию охотничьих ресурсов и их заготовке (очень незначительное количество охотпользователей ведут такую деятельность). Как пример второго случая обозначим охоту, осуществляемую физическим лицом (не заключившим охотхозяйственное соглашение), реализующим право на добывание охотничьих животных посредством полученного разрешения на добычу охотничьих ресурсов или же вообще осуществляющую охоту без разрешительных документов.

Итак, в зависимости от того, признаётся ли охота видом деятельности в сфере охотничьего хозяйства или нет, возможны два варианта, имеющих принципиальное значение для анализа рассматриваемой нами проблемы. Если охота это вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства, то согласно положениям ЛК РФ она является видом использования лесов и, соответственно, может быть ограничена или приостановлена в порядке положений статей 27 и 28 ЛК РФ. Если же охота не является видом деятельности в сфере охотничьего хозяйства, то, соответственно, не являясь видом использования лесов, не может быть ограничена или приостановлена на основе положений ЛК РФ.

Принимая во внимание предполагаемую возможность определения взаимосвязи понятий «охота» и «виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства» через анализ понятия «использование лесов», а также принимая во внимание, что закон «Об охоте...» не раскрывает понятие «виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства», а ЛК РФ не даёт определения термину «использование лесов» осуществим попытку восполнить данные пробелы природоресурсного законодательства при помощи анализа положений других правовых актов и логических построений.

Отметим, что исходя из правил юридической техники, мы можем соотнести понятия «охота» и «охотничье хозяйство» как частное и общее¹. По аналогии с этим заключением мы полагаем, что и понятия «виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства» и «охотничье хозяйство» соотносятся как часть и целое, то есть как частное и общее. Виды деятельности это не сама деятельность. Деятельность может состоять из отдельных (но взаимосвязанных) видов деятельности, или же помимо собственно видов деятельности включать в себя и другие составляющие.

Для прояснения понятия «использование лесов» обратимся к понятию «использование природных ресурсов» так как очевидно, что использование лесов является видом использования природных ресурсов. Согласно статье 1 ФЗ «Об охране окружающей среды»: «использование природных ресурсов - эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности». Таким образом, по аналогии, использование лесов – это эксплуатация лесов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. Отметим, что согласно ЛК РФ лес рассматривается и как экосистема и как природный ресурс, поэтому применение определения «использование природных ресурсов», данное в законодательстве об охране окружающей

¹ Горохов Д. Б. Проблемы правотворчества и соблазн сомнительной легитимизации: когда охота пуще неволи //Адвокат. – 2016. – №. 2. – С. 23-40.

среды, вполне применимо в отношении понятия «использование лесов», данного в ЛК РФ. Охоту можно рассматривать и как хозяйственную и как иную деятельность. Остаётся вопрос о возможности её рассмотрения как вида воздействия на леса. Учитывая, что согласно ЛК РФ лес это не только природный ресурс, но и экосистема, то мы приходим к выводу, что охота – это вид воздействия на лес (тем не менее, не следует забывать, что опираясь на такие рассуждения, мы неизбежно придём к выводу, что любое пребывание человека в лесу оказывает на лес-экосистему определённое воздействие и тогда получается, что само нахождение человека в лесу – это вид использования лесов!).

Однако следует отметить, что согласно статье 1 ФЗ «О животном мире» 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. А пользование животным миром – это юридически обусловленная деятельность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по использованию объектов животного мира.

Исходя из содержания статьи 34 ФЗ «О животном мире» «Виды и способы пользования животным миром» охота является видом пользования животным миром, который может осуществляться как юридическими лицами, так и гражданами.

Статьёй 12 ФЗ «О животном мире» сформулирован принцип отделения права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами;

Отделение права пользования животным миром от права пользования другими природными ресурсами – один из принципов правовой охраны животного мира, находящий отражение в деятельности по использованию других природных ресурсов. Речь здесь идёт о размежевании предметов регулирования различных отраслей экологического права (входящего в него

земельного, лесного, водного и других отраслей права). Но как видно из проведённого нами выше анализа аспекты охотпользования и лесопользования имеют значительные пересечения.

Сравнение ряда положений лесного, охотничьего и законодательства об охране окружающей среды даёт нам возможность сделать вывод о том, что охота, являясь видом пользования животным миром и видом использования животного мира, одновременно является и видом использования лесов.

Тем не менее, такой подход высвечивает противоречие в контексте принципа разграничения права пользования животным миром и права пользования другими природными ресурсами, в том числе использования лесов.

Это противоречие отчасти разрешается, на наш взгляд, формулировкой части первой статьи 36 ЛК РФ, в которой прямо указывается, что: «Использование лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства осуществляется на основании охотхозяйственных соглашений с предоставлением или без предоставления лесных участков». Таким образом, мы можем заключить, что под видами деятельности в сфере охотничьего хозяйства в ЛК РФ понимаются те виды деятельности, которые осуществляются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основе возникшего у них права долгосрочного охотпользования. Стоит отметить, что аналогичный подход мы обнаруживаем при рассмотрении содержания статей ЛК РФ: 38 «Использование лесов для ведения сельского хозяйства» (граждане и юридические лица осуществляют использование лесов для ведения сельского хозяйства на основании договоров аренды лесных участков); 39 «Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений» (Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений представляет собой предпринимательскую деятельность, осуществляемую на основании

договоров аренды лесных участков); а также статей 39.1, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47.

Кроме того, одним из основных принципов лесного законодательства, (статья 1 ЛК РФ) является платность использования лесов. Граждане-охотники, физические лица, пребывают в лесах с целью охоты бесплатно (на них возложена обязанность платы за пользование объектами животного мира, но не платы за использование лесов). Соответственно, отсутствие возложенной на охотников обязанности платить за использование лесов свидетельствует о том, что лесное законодательство не рассматривает охотников - физических лиц в качестве лиц, осуществляющих использование лесов.

Дополнительно укажем, что частью первой статьи 94 ЛК РФ определено, что «Использование лесов в Российской Федерации является платным», а частью второй этой же статьи, что: «За использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений».

По причине того, что рассмотрение или не рассмотрение охоты, осуществляемой гражданами, как вида использования лесов напрямую связано с возможностью или невозможностью установления в отношении неё ограничений или её приостановления на основе ЛК РФ, мы сочли необходимым провести анализ различных законоположений, что рассмотрено выше. Для наглядности аргументы «за и против» того, что охота это вид использования лесов отображены в таблице 1.

Таблица 1

Сопоставление аргументов в отношении того является ли охота, осуществляемая физическими лицами, видом использования лесов.

	Да	Нет
Охота – вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства	В законе «Об охоте...» охота определяется как вид деятельности	В законе «Об охоте...» отсутствует прямое указание на то, что охота – это вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства, а также не приводится перечень таких видов деятельности.
		Определение охоты исключительно как «деятельности», а не «действия» подвержено обоснованной критике.
		Понятия «охотничье хозяйство» и понятие «охота» соотносятся как общее и частное.
Охота – вид использования лесов	Использование лесов (по аналогии с определением использования природных ресурсов в ФЗ «Об охране окружающей среды») можно рассматривать как все виды воздействия на них в ходе любой деятельности. А так как лес это экосистема (согласно ЛК РФ), то охота, как фактор воздействия на эту экосистему, должна рассматриваться как вид использования лесов.	В лесном и охотничьем законодательстве нет прямого указания на то, что охота – это один из видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Соответственно, нельзя сделать прямой вывод о том, что она является видом использования лесов.
		Если исходить из того, что лес это экосистема, то любое пребывание в ней человека оказывает на неё воздействие и, следовательно, является видом использования лесов. Более того, если придерживаться такой логики, то и воздействие на эту экосистему животных и даже солнечного света можно считать использованием лесов, что явно не верно.
		В сформулированном нами на основе ФЗ «Об охране окружающей среды» определении понятия использование лесов – «использование лесов – это эксплуатация лесов, вовлечение их в хозяйственный оборот, <u>в том числе</u> все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности» – используется союз «в том числе», а не союз «также», что подчёркивает первостепенность значения эксплуатации и вовлечения в хозяйственный оборот, а не перечисление признаков, по которым можно судить о том, что это именно использование лесов. Иными словами, без эксплуатации и хозяйственного оборота нет и использования лесов.
		В статье 36 ЛК РФ прямо указано, что использование лесов в виде осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства, это использование лесов, которое осуществляется долгосрочными охотпользователями, а не гражданами-охотниками.
		Рассмотрение в совокупности положений частей первой и седьмой статьи 11 ЛК РФ формируют понимание того, что осуществление гражданами охоты в лесах рассматривается лесным законодательством именно как пребывание граждан в лесах, а не как использование лесов

Продолжение таблицы 1

		Одним из основных принципов лесного законодательства, (статья 1 ЛК РФ) является платность использования лесов. На граждан-охотников возложена обязанность платы за пользование объектами животного мира, но не платы за использование лесов. Это свидетельствует о том, что лесное законодательство не рассматривает охотников - физических лиц в качестве лиц, осуществляющих использование лесов.
		Согласно статье 94 ЛК РФ использование лесов в Российской Федерации является платным.

Принимая во внимание выше изложенное, мы делаем следующие выводы.

1. Охота, осуществляемая физическими лицами, не является видом использования лесов. Использованием лесов являются виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства осуществляемые долгосрочными охотпользователями на основании охотхозяйственных соглашений при условии взимания с них платы за использование лесов.

2. Введение ограничений использования лесов или приостановление использования лесов возможно согласно положениям норм статей 27 и 28 ЛК РФ в отношении деятельности в сфере охотничьего хозяйства, осуществляемой долгосрочным охотпользователям, которыми вносятся арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений. В отношении граждан-охотников возможно лишь введение ограничения или запрета на их пребывание в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, санитарной безопасности в лесах и в целях обеспечения безопасности граждан при выполнении работ.

Проведённый нами анализ выявил, на наш взгляд, несколько дефектов правового регулирования в сфере природоресурсного законодательства. Это:

- а) отсутствие определения понятия «использование лесов» в ЛК РФ;

б) отсутствие определения понятия «виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства» а также перечня этих видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства в ФЗ «Об охоте».

При этом считаем, что разработка и включение в законодательство перечня видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства будет иметь позитивные последствия и устраним возникающую правовую неопределённость. Приведём пример, иллюстрирующий, что отсутствие такого перечня неблагоприятно в контексте правоприменения. К примеру, уполномоченный орган принял решение об ограничении или приостановке использования лесов в виде осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории закреплённых за конкретным охотпользователем лесных охотничьих угодий. Решение это было направлено на приостановку конкретного вида деятельности этого охотпользователя при наличии чрезвычайной природной пожарной опасности в лесах, а именно на приостановку проведения им работ по созданию охотничьей инфраструктуры, в целях предотвращения возможности возникновения лесного пожара (работа с использованием бензопил, тракторной техники и прочего). Но предусмотрена ли действующим законодательством такая возможность? Полагаем, что государственному органу придётся ограничить всю деятельность охотпользователя в сфере охотничьего хозяйства в лесах, и в итоге такое ограничение будет распространено и на осуществление мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и на осуществление производственного охотничьего контроля и на прочую деятельность охотпользователя, которую в силу существующей правовой неопределённости предоставляется возможным толковать как вид деятельности в сфере охотничьего хозяйства. В результате такого правоприменения охотпользователь формально станет правонарушителем, даже если в период действия введённого ограничения будет бороться с браконьерством или подкармливать животных.

Поэтому разработка и внесение в охотничье законодательство перечня видов осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства откроет возможности при необходимости ограничивать именно те из них, в ограничении которых возникла необходимость исходя из конкретных обстоятельств.

Итак, проанализировав в совокупности содержание ряда статей ЛК РФ, ниже мы приведём ряд положений главы третьей ЛК РФ, посвящённой охране лесов от пожаров, которые имеют существенное значение в свете рассматриваемой нами темы.

В соответствии со статьёй 84 ЛК РФ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений относятся (приводим те из них, которые прямо относятся к теме нашего исследования):

- установление правил использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и перечня случаев использования лесов в указанных целях без предоставления лесных участков (часть 6.1 статьи 84 ЛК РФ);

- установление правил пожарной безопасности в лесах и требований к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов (часть 16 статьи 84 ЛК РФ);

- установление порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, состава и форм представления данных о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах (часть 16.3 статьи 84 ЛК РФ);

- установление порядка разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы, порядка разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации, его формы и нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров (часть 16.4 статьи 84 ЛК РФ);

- установление порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах (часть 16.6 статьи 84 ЛК РФ);

- установление классификации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, порядка введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций (часть 16.7 статьи 84 ЛК РФ);

- установление классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды (часть 16.8 статьи 84 ЛК РФ);

- установление лесопожарного зонирования (часть 16.9 статьи 84 ЛК РФ);

- установление порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах (часть 19.5 статьи 84 ЛК РФ);

Отметим важное для нашего исследования полномочие Российской Федерации в области лесных отношений (согласно статье 83 ЛК РФ), осуществление которого передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а именно полномочие, указанное в норме пункта четвертого части первой статьи 83 ЛК РФ: «организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров, за исключением (...))...»¹.

¹ Примечание: согласно норме части второй статьи 83 ЛК РФ: «Осуществление полномочий, указанных в части 1 настоящей статьи, может не передаваться органам государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении лесничеств и лесопарков, расположенных в границах территорий субъектов Российской Федерации, плотность населения которых в пятнадцать раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации. Перечень таких лесничеств, лесопарков и перечень таких субъектов Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации».

Согласно части девятой статьи 83 ЛК РФ уполномоченный федеральный орган исполнительной власти осуществляет контроль за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов переданных полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений, а также с правом отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные им полномочия, в части, регулирующей осуществление переданных им полномочий, по основаниям и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации, а также осуществляет контроль за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также осуществляет контроль за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, представляемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Итак, проведя анализ законоположений ЛК РФ, мы отметили следующие, важные для нас аспекты:

1) В рамках действующего лесного законодательства России охотхозяйственная деятельность (но не охота граждан!) может быть ограничена или приостановлена в отношении хозяйствующих субъектов (долгосрочных охотпользователей), осуществляющих свою деятельность на основании охотхозяйственных соглашений и договоров аренды лесных участков и/или договоров купли-продажи лесных насаждений.

То есть, ограничения или приостановления охоты на территории субъекта Российской Федерации, на основании норм ЛК РФ, невозможны, а в случае их введения – неправомерны.

Возможно лишь ограничение (приостановление) охотхозяйственной деятельности.

2) В отношении граждан-охотников в рамках действующего лесного законодательства возможно введение ограничения (или запрета) на их пребывание в лесах (но не ограничение (запрет) охоты!). Такое ограничение (запрет) возможно лишь и только в конкретных целях: в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах, а также обеспечения безопасности при выполнении работ.

3) Установление порядка ограничения пребывания граждан в лесах – это федеральное полномочие.

4) Осуществление мер пожарной безопасности в лесах – это федеральное полномочие, переданное «субъектовым» органам государственной власти. Контроль его выполнения обеспечивается уполномоченным федеральным органом власти.

1.3.4. Федеральный закон «О животном мире»

Согласно статье 6 ФЗ «О животном мире» введение на территории субъекта Российской Федерации, ограничений и запретов на использование объектов животного мира в целях их охраны и воспроизводства, за исключением объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания, отнесено к полномочиям Российской Федерации в области охраны и использования животного мира, переданным для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно ФЗ «О животном мире» федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие федеральный государственный надзор в области

охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществляют согласование введения органами государственной власти субъекта Российской Федерации ограничений на использование объектов животного мира¹.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также обеспечивает своевременное представление в соответствующие федеральные органы исполнительной власти экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам осуществления переданных полномочий, а также иных документов и информации, необходимых для контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий.

Принципиальным для целей нашего исследования здесь является следующее: статьёй 21. «Установление ограничений и запретов на использование объектов животного мира» определено, что: «В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их

¹ Как видно из текста статьи шестой ФЗ «О животном мире» в ней понятия «ограничение» и «запрет» разделены. Исходя из анализа закона «О животном мире» можно заключить, что под запретом понимается «полный» запрет того или иного вида использования объектов животного мира. При этом законодатель не уточнил, что всё же под этим следует понимать, ведь с одной стороны под полным запретом можно подразумевать запрет «на всегда» (что представляется, в силу объективных причин, понятием неопределённым), с другой стороны, очевидно, под полным запретом можно понимать и запрет на какой-то определённый во времени срок (например, запрет того или иного вида охоты на один год) или запрет, до изменения того или иного показателя до определённого значения (например, запрет охоты на лося до восстановления его численности до какого-то конкретного показателя плотности населения). Под ограничением, судя по всему, подразумевается сокращение сроков того или иного вида пользования объектами животного мира, ограничение количества разрешённых к добытию животных и тому подобное. Тем не менее, следует отметить, что в законе «О животном мире» нет чётко сформулированных положений, на основании которых возможно надёжно разграничить понятие «запрет» и понятие «ограничение».

обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях либо на определенные сроки решением федерального органа исполнительной власти или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в соответствии с разграничением полномочий, предусмотренным статьями 5 и 6 настоящего Федерального закона.

Сохранение объектов животного мира может быть достигнуто путём изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

Итак, для того, чтобы ограничить (запретить) на территории субъекта Российской Федерации охоту, как вид пользования животным миром, необходимо соблюдение, сочетание и учёт следующих элементов:

1) ограничение (запрет) вводится в конкретных целях – в целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания;

2) введение ограничений (запретов) охоты – это федеральное полномочие, переданное органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) ограничение (запрет) вводится на определённую территорию (акваторию);

4) ограничение (запрет) вводится на определённый срок;

5) ограничение (запрет) вводится либо решением федерального органа исполнительной власти, либо решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Правительство области, Правительство республики, Кабинет министров, Администрация Края и др.) в пределах их компетенции;

6) Решение принимается по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в соответствии с разграничением полномочий, то есть: на уровне субъекта Российской Федерации – по представлению «Охотуправления».

1.3.5. ФЗ «Об охоте...»

ФЗ «Об охоте» не содержит в перечне основных понятий определение термина «ограничение охоты». Важными для нашего исследования являются принципы правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, которые сформулированы в частях третьей и четвертой статьи 2 закона: «участие граждан и общественных объединений в подготовке решений, касающихся охотничьих ресурсов и среды их обитания, в порядке и в формах, которые установлены законодательством Российской Федерации» и «учёт интересов населения, для которого охота является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Согласно части первой статьи 6 ФЗ «Об охоте...» «Проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания (...) обеспечиваются органами государственной власти в пределах их полномочий (...)».

Частью первой статьи 22 закона «Об охоте...» предусмотрено:

«1. В целях обеспечения сохранения охотничьих ресурсов и их рационального использования могут устанавливаться следующие ограничения охоты:

- 1) запрет охоты в определённых охотничьих угодьях;
- 2) запрет охоты в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов;
- 3) запрет охоты в отношении охотничьих ресурсов определённого пола и возраста;
- 4) установление допустимых для использования орудий охоты, способов охоты, транспортных средств, собак охотничьих пород и ловчих птиц;
- 5) определение сроков охоты;
- 6) иные установленные в соответствии с федеральными законами ограничения охоты».

Итак, на основании анализа положений ФЗ «Об охоте...» мы делаем следующие важные для темы нашего исследования выводы:

- 1) в законе «Об охоте...» отсутствует определение понятия «ограничение охоты»;
- 2) запрет охоты определён как один из видов ограничения охоты;
- 3) подготовка решений об ограничении охоты, согласно основным принципам правового регулирования деятельности в сфере охоты и охотничьего хозяйства должна осуществляться при участии граждан и общественных объединений, а также с учётом интересов населения, для которого охота является основой существования;
- 4) ограничения охоты вводятся в определённых целях – в целях обеспечения сохранения охотничьих ресурсов и их рационального использования;
- 6) запрет охоты вводится именно в «определённых» охотничьих угодьях;
- 7) кроме пяти установленных данным законом ограничений охоты (запрет в каких-либо охотугодьях, ограничения по видам охотничьих

животных, по их полу и возрасту, ограничения по видам орудий, способам охоты, породам охотничьих собак и видам (?!) ловчих птиц, транспортным средствам и по срокам осуществления охоты) сформулирован и ещё один вид ограничений: «иные установленные в соответствии с федеральными законами ограничения охоты».

Статьёй 23 ФЗ «Об охоте...» устанавливается, что «Основой осуществления охоты и сохранения охотничьих ресурсов являются правила охоты», которыми устанавливаются «ограничения охоты, предусмотренные статьёй 22 настоящего Федерального закона».

Согласно положениям нормы части 26 статьи 32, нормы пункта первого части первой статьи 33 и пункта второго части 4 статьи 33 ФЗ «Об охоте...» введение ограничений охоты – это федеральное полномочие, переданное для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, которое подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

1.3.6. Анализ положений Правил охоты в Российской Федерации

Приказом Минприроды России от 16.11.2010 № 512 «Об утверждении Правил охоты» были утверждены Правила охоты в Российской Федерации, которые «устанавливают требования к осуществлению охоты и сохранению охотничьих ресурсов (охотничьих животных)¹ на всей территории Российской Федерации» (пункт 1 Правил охоты).

Выше мы отмечали, что статьёй 23 ФЗ «Об охоте...» определено, что Правилами охоты устанавливаются ограничения охоты, предусмотренные статьёй 22 закона «Об охоте...».

¹ Следует отметить, что в Правилах охоты, вместо словосочетания «охотничьи ресурсы», применяемого в ФЗ «Об охоте...» (которое со времени принятия этого закона подвергалось критике со стороны различных специалистов: охотоведов, юристов, филологов) употребляется более привычное (по ранее действовавшим НПА) и правильное с точки зрения правил русского языка понятие: «охотничьи животные».

В главе VIII «Ограничения охоты» Правил охоты в пунктах 53-55.3 конкретизирован ряд ограничений охоты по срокам, способам, орудиям охоты, видам (способам) охоты и другим параметрам.

Определения понятия «ограничение охоты» Правила охоты не содержат.

К теме нашего исследования имеет отношение положение пункта 55.2: «Запрещается нахождение в охотничьих угодьях вне сроков охоты, предусмотренных настоящими Правилами, с собаками, не находящимися на привязи, за исключением нахождения с такими собаками в зонах нагонки и натаски собак охотничьих пород, которые определены в документах территориального охотустройства и (или) внутрихозяйственного охотустройства и на территории которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) установлен запрет охоты в соответствии с законодательством Российской Федерации, за исключением осуществления охоты в целях регулирования численности охотничьих ресурсов, охоты в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности».

Несмотря на некоторую расплывчатость формулировки, полагаем, что в пункте 55.2 Правил охоты сформулированы следующие: «Запрещается нахождение в охотничьих угодьях, на территории которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) установлен запрет охоты в соответствии с законодательством Российской Федерации, что не противоречит положениям ФЗ «Об охоте...». При этом в Правилах охоты законодатель сделал важную для нашего исследования оговорку: «за исключением осуществления охоты в целях регулирования численности охотничьих ресурсов, охоты в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности». То есть, исходя из правил охоты мы делаем заключение,

которое нельзя сделать из положений закона «Об охоте...» (этот вопрос в законе не рассматривается), что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе установить запрет охоты на территории тех или иных охотничьих угодий руководствуясь законодательством России. Но! При этом данный запрет не распространяется на осуществление охоты в целях регулирования численности, осуществления научно-просветительской и образовательной деятельности.

1.3.7. Анализ прочих правовых актов Российской Федерации, регламентирующих введение ограничений охоты и пребывания граждан в лесах

Во исполнение положения статьи 53.5 Лесного кодекса Российской Федерации в 2011 году приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 был утверждён «Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах»¹.

Данный правовой акт утратил силу в связи с изданием Приказа Рослесхоза от 25.10.2016 № 439, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования².

В настоящее время вступил в силу (с 18 декабря 2016 года) «Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения

¹ Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.01.2012 № 22983).

² Опубликован в Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.12.2016).

пожарной безопасности в лесах», утверждённый приказом Минприроды России от 06.09.2016 № 457¹.

Таким образом, в пожароопасные периоды 2012, 2013, 2014, 2015 и 2016 годов действовал порядок, регламентирующий введение ограничений пребывания граждан в лесах, утверждённый приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471, а в пожароопасный сезон 2017 года действовал порядок, утверждённый приказом Минприроды России от 06.09.2016 № 457.

С точки зрения проводимого нами анализа, выше названные «порядки» не содержат принципиальных отличий.

В «Порядке ограничения пребывания граждан...» 2011 года прописано:

Ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах вводится в случаях:

- установления IV и V классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды при отсутствии улучшения пожароопасной обстановки в лесах (выпадение осадков более 3 мм) в ближайшие 5 дней по данным прогноза метеорологических (погодных) условий, а также объявления чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров. Ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах вводится на срок до 21 календарного дня.

В решении о введении ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или в лесах указываются:

¹ Приказ Минприроды России от 06.09.2016 № 457 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.12.2016 № 44580).

а) основание для введения ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах;

б) меры, которые вводятся в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах;

в) месторасположение лесного участка (лесных участков) с указанием выдела, квартала, наименование участкового лесничества, лесничества, лесопарка (лесничеств, лесопарков), на котором осуществляется ограничение пребывания граждан в лесах и въезд в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах;

г) информация о контактных данных специализированной диспетчерской службы для рассмотрения обращений граждан в период введения ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах;

д) информация о порядке осуществления в период действия ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах работ, связанных с обеспечением пожарной безопасности в лесах, а также с проведением аварийно-спасательных работ;

е) срок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах.

Решение об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, а также решение об отмене такого ограничения подлежат опубликованию в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного

самоуправления, принявших данное решение, а также размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления, принявших данное решение.

В «Порядке ограничения пребывания граждан...» 2016 года прописано:

Ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах вводится в случаях:

- установления IV и V классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды при отсутствии улучшения пожароопасной обстановки в лесах в ближайшие 5 дней по данным прогноза метеорологических (погодных) условий;

- установления особого противопожарного режима;

- объявления чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров.

Ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах вводится на срок до 21 календарного дня.

В решении о введении ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах (далее - решение о введении ограничения) указываются:

- а) основание для введения ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах;

- б) меры, которые вводятся в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах;

- в) месторасположение лесного участка (лесных участков) с указанием

выдела, квартала, наименование участкового лесничества, лесничества, лесопарка (лесничеств, лесопарков);

г) информация о контактных данных специализированной диспетчерской службы для рассмотрения обращений граждан;

д) информация о порядке осуществления работ, связанных с обеспечением пожарной безопасности в лесах, а также с проведением аварийно-спасательных работ;

е) срок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах.

Решение о введении ограничения, а также решение об отмене такого ограничения подлежат опубликованию в официальном печатном издании, а также размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах уполномоченных органов, принявших данное решение.

Таким образом, необходимо констатировать, что законодательством установлен определённый набор требований, обязательных для исполнения при введении ограничений на пребывание граждан в лесах в связи с высокой пожарной опасностью. К ним относятся:

1. Наличие определённой лесопожарной обстановки: 4 и 5 КПО УП и наличие определённых метеоданных, введение режима ЧС или ОПР (особый противопожарный режим, как основание для введения ограничений – это новшество «Порядка...» 2016 года; «Порядок...» 2011 года не содержал указания на ОПР).

2. Ограничения могут вводиться на срок, не превышающий 21 день.

3. Решение (как документ) о введении ограничений должно содержать

в обязательном порядке следующую информацию:

- а) об основании введения ограничения;
- б) о принимаемых для борьбы с пожарами мерах;
- в) контактные данные специализированной диспетчерской службы;
- г) о проводимых (намеченных к проведению) лесопожарных и/или аварийно-спасательных работах;
- д) о сроке, на который вводятся ограничения;
- е) о месторасположении лесного участка (лесных участков) с указанием выдела, квартала, наименование участкового лесничества, лесничества, лесопарка (лесничеств, лесопарков), на котором осуществляется ограничение.

Как отмечалось выше, с 2016 года новым (по сравнению с «Порядком...» 2011 года) основанием для принятия решения об ограничении пребывания граждан в лесах является установление на соответствующей территории особого противопожарного режима.

В соответствии со статьёй первой Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹ особый противопожарный режим - это дополнительные требования пожарной безопасности, устанавливаемые органами государственной власти или органами местного самоуправления в случае повышения пожарной опасности на соответствующих территориях.

В соответствии со статьёй 30 ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. Федерального закона от 29.12.2010 № 442-ФЗ²):

«В случае повышения пожарной опасности решением органов государственной власти или органов местного самоуправления на

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О пожарной безопасности».

² Федеральный закон от 29.12.2010 № 442-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

соответствующих территориях может устанавливаться особый противопожарный режим.

На период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами по пожарной безопасности устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности, в том числе предусматривающие привлечение населения для локализации пожаров вне границ населенных пунктов, запрет на посещение гражданами лесов, принятие дополнительных мер, препятствующих распространению лесных и иных пожаров вне границ населенных пунктов на земли населенных пунктов (увеличение противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, создание противопожарных минерализованных полос и подобные меры)».

Ещё одним основанием для принятия решения об ограничении пребывания граждан в лесах является режим чрезвычайной ситуации (ЧС). Режим ЧС (как и режим повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций) устанавливается решением руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть ЧС, или возникли ЧС.

В соответствии со статьёй первой ФЗ О защите от ЧС¹: чрезвычайная ситуация - это обстановка на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Зона чрезвычайной ситуации - это территория, на

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Следует отметить, что природные пожары представляют собой быстроразвивающиеся опасные природные явления. Согласно ФЗ «О защите от ЧС»: Быстроразвивающиеся опасные природные явления и техногенные процессы - это негативные явления и процессы, определённые в ходе прогнозирования угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, локализация и ликвидация которой требуют заблаговременной подготовки сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Следует отметить важную деталь. Ограничение пребывания граждан в лесах не может выходить за установленные временные рамки продолжительностью в 21 день. В тоже время очевидно, что режим ЧС или ОПР может сохраняться более длительное время. Поэтому представляется возможным разрешением такой ситуации именно издание (по прошествии 21 дня) нового правового акта об ограничении пребывания граждан в лесах.

1.3.8. Сравнительный анализ положений нормативных правовых актов природоресурсного и экологического права

В действующем российском законодательстве отсутствует определение понятия «ограничение охоты». Понять суть этого термина отчасти возможно за счёт того, что данное понятие некоторым образом раскрывается по тексту правовых актов. При этом чётко, на основании закона, разграничить или соотнести понятия «ограничение охоты», «запрет охоты», «приостановление охоты» не представляется в полной мере возможным. При этом в ФЗ «Об охоте...» запрет охоты определён как один из видов ограничений охоты.

Ниже мы приводим в кратком виде основные выводы, сделанные нами на основании анализа ряда правовых актов Российской Федерации.

Конституцией России запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В связи с чем, мы считаем неправомерным ограничения (запреты) пребывания в лесах граждан, устанавливаемые только в отношении охотников, но не других лиц. Такие ограничения необходимо рассматривать как дискриминацию граждан по факту принадлежности к социальной группе. В соответствии с Конституцией России права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»

На основе анализа положений ФЗ «Об охране окружающей среды» мы сделали вывод, что введению ограничений охоты в связи с возникновением высокой природной пожарной опасности, должно предшествовать выполнение научной работы, обосновывающей с экологических, экономических и социальных позиций возможность таковых ограничений. При этом в данной работе обязателен учёт природных и социально-экономических особенностей территорий, на которых планируется ограничение охоты, необходимо сочетание общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования, необходимо обеспечение участия граждан (граждан-охотников - обязательно), а также хозяйствующих субъектов (охотпользователей, лесопользователей и других) в принятии решений об ограничении охоты, принятию такого решения должна предшествовать оценка воздействия на окружающую среду.

Лесной кодекс Российской Федерации

В соответствии с положениями ЛК РФ: охота, осуществляемая физическими лицами, не является видом использования лесов.

Использованием лесов являются виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства осуществляемые долгосрочными охотпользователями на основании охотхозяйственных соглашений при условии взимания с них платы за использование лесов. Введение ограничений использования лесов или приостановление использования лесов возможно согласно положениям норм статей 27 и 28 ЛК РФ в отношении деятельности в сфере охотничьего хозяйства, осуществляемой долгосрочными охотпользователями, которыми вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений. В отношении граждан-охотников возможно лишь введение ограничения или запрета на их пребывание в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, санитарной безопасности в лесах и в целях обеспечения безопасности граждан при выполнении работ. Ограничения или приостановления охоты на территории субъекта Российской Федерации, на основании норм ЛК РФ, невозможны, а в случае их введения – неправомерны. Возможно лишь ограничение (приостановление) охотхозяйственной деятельности. В отношении граждан-охотников в рамках действующего лесного законодательства возможно введение ограничения (или запрета) на их пребывание в лесах (но не ограничение (запрет) охоты!). Такое ограничение (запрет) возможно лишь и только в конкретных целях: в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах, а также обеспечения безопасности при выполнении работ. Установление порядка ограничения пребывания граждан в лесах – это федеральное полномочие. Осуществление мер пожарной безопасности в лесах – это федеральное полномочие, переданное органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Контроль его выполнения обеспечивается уполномоченным федеральным органом.

Федеральный закон «О животном мире»

В соответствии с положениями федерального закона «О животном мире» ограничение (запрет) охоты вводится в конкретных целях – в целях

сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания; введение ограничений (запретов) охоты – это федеральное полномочие, переданное органам государственной власти субъектов Российской Федерации; ограничение (запрет) вводится на определённую территорию (акваторию); ограничение (запрет) вводится на определённый срок; ограничение (запрет) вводится либо решением федерального органа исполнительной власти, либо решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции; решение принимается по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в соответствии с разграничением полномочий, то есть: на уровне субъекта Российской Федерации – по представлению «Охотуправления».

Федеральный закон «Об охоте...»

В законе «Об охоте...» отсутствует определение понятия «ограничение охоты»; запрет охоты определён как один из видов ограничения охоты; подготовка решений об ограничении охоты должна осуществляться при участии граждан и общественных объединений, а также с учётом интересов населения, для которого охота является основой существования; ограничения охоты вводятся в определённых целях – в целях обеспечения сохранения охотничьих ресурсов и их рационального использования; запрет охоты вводится именно в «определённых» охотничьих угодьях; введение ограничений охоты – это федеральное полномочие, переданное для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, которое подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Тут важно отметить, что в законе «Об охоте...» в отличие от закона «О животном мире» как таковой порядок введения ограничений охоты не

установлен, на основе ФЗ «Об охоте...» не представляется возможным такой порядок сформулировать и, соответственно, при разработке критериев принятия НПА об ограничении охоты представляется правомерным и целесообразным руководствоваться именно положениями закона «О животном мире», а не закона «Об охоте...».

Правила охоты

Правилами охоты запрещается нахождение в охотничьих угодьях, на территории которых установлен запрет охоты в соответствии с законодательством Российской Федерации. Такой запрет, согласно Правил охоты, устанавливается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Этот запрет не распространяется на осуществление охоты в целях регулирования численности, осуществления научно-просветительской и образовательной деятельности.

Тем не менее, Правила охоты, как и закон «Об охоте...» не устанавливают какой-либо порядок введения ограничения охоты, поэтому представляется правомерным опираться в этом вопросе именно на нормативные положения закона «О животном мире».

Основные положения проведённого нами анализа законодательства, определяющие критерии принятия решений по ограничению охоты и пребыванию граждан в лесах представлены в таблице 2.

Данные критерии мы используем во второй главе данной работы. То есть, на их основании и, применяя другие положения норм права, проводим анализ правовых актов субъектов Российской Федерации, изданных в целях ограничения охоты в связи с высокой пожарной опасностью в лесах.

ГЛАВА 2. ПРАКТИКА УСТАНОВЛЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ОХОТЫ В СВЯЗИ С ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТЬЮ В ЛЕСАХ

2.1. Правовые акты субъектов Российской Федерации, устанавливающие ограничение охоты в связи с пожарной опасностью в лесах

В целях изучения практики ограничения охоты по причине высокой пожарной опасности в лесах нами был проведён анализ содержания правовых актов нескольких субъектов Российской Федерации.

Для анализа были выбраны регионы: европейская часть территории России - Нижегородская, Московская, Кировская области; азиатская часть территории России - Тюменская, Омская и Иркутская области.

Субъекты Российской Федерации выбирались исходя из следующих положений:

1. анализ правовых актов проводился как в отношении регионов из перечня наиболее горимых (по данным ИСДМ-Рослесхоз), так и в отношении регионов, горимость которых сравнительно невысока.

2. достаточное количество правовых актов, устанавливающих ограничения охоты и/или ограничения пребывания граждан в лесах в связи с лесными пожарами;

3. для целей сравнительного анализа и возможности сопоставления выбирались как регионы с высокой плотностью населения людей, так и с низкой; регионы с европейской и с азиатской части территории России.

Из субъектов Российской Федерации с высоким уровнем горимости лесов нами были выбраны: Омская, Тюменская и Иркутская области. Из субъектов Российской Федерации с меньшими показателями горимости лесов, но из относящихся к более густонаселённым регионам, нами выбраны Нижегородская, Московская и Кировская области.

Горимость выбранных нами (для исследования правовых актов, ограничивающих охоту в связи с высокой пожарной опасностью в лесах) субъектов Российской Федерации по данным ИСДМ-Рослесхоз представлена в приложениях №1, №2, №3.

Предварительный анализ правовых актов различных субъектов Российской Федерации показал, что ограничения охоты в связи с природными пожарами (включая ограничения (запреты) пребывания граждан в лесах, которые распространяют своё действие и на охотников) могут быть установлены различными правовыми актами. Такие правовые акты мы (для целей нашей работы) разделили на несколько групп (категорий):

- 1) правовые акты, вводящие именно ограничения (запрет) на осуществление охоты;
- 2) правовые акты, устанавливающие особый противопожарный режим;
- 3) правовые акты, устанавливающие режим чрезвычайной ситуации в лесах;
- 4) правовые акты, устанавливающие ограничения (запрет) на пребывание граждан в лесах;
- 5) иные правовые акты, ограничивающие охотничью деятельность в связи с природной пожарной опасностью или имеющие отношения к таковым ограничениям.

Отметим, что в зависимости от практики нормотворчества в различных субъектах Российской Федерации, ограничения пребывания граждан в лесах в связи с пожарной опасностью и введение ОПР могут устанавливаться как одним правовым актом, так и различными, поэтому ниже (в таблице 2) мы объединяем правовые акты, устанавливающие ограничения пребывания граждан в лесах, и акты, устанавливающие ОПР в одну группу.

Также, проводя анализ, мы опирались и на иные правовые акты субъектов Российской Федерации, такие, например, как нормативные

правовые акты об утверждении положений о порядке введения ОПР или ЧС в субъекте Российской Федерации.

Ниже в таблице 2 мы приводим данные о количестве изученных нами правовых актов (всего 63) по субъектам Российской Федерации с учётом разбивки правовых актов на указанные выше группы (категории).

Таблица 2

Количество изученных правовых актов по субъектам Российской Федерации с учётом разбивки правовых актов на группы

Субъект Российской Федерации	Группы правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых в связи с пожарной опасностью в лесах			
	Ограничение охоты, в связи с лесными пожарами	Введение ОПР и/или ограничения пребывания граждан в лесах в связи с пожарной опасностью	Введение режима ЧС	Иные правовые акты, связанные с ограничением пребывания граждан в лесах (включая охотничью деятельность)
Нижегородская обл.	1	12	1	10
Московская обл.	4		1	
Кировская обл.	1	13		
Тюменская обл.		3		
Омская обл.		5		
Иркутская обл.		12		

Для анализа правовых актов субъектов Российской Федерации нами был разработан «Перечень критериев для анализа правовых актов об установлении ограничений охоты в связи с пожарной опасностью в лесах» (Таблица 3).

Таблица 3

**Перечень критериев для анализа правовых актов об установлении
ограничений охоты в связи с пожарной опасностью в лесах**

ПРАВОВЫЕ АКТЫ, УСТАНОВЛИВАЮЩИЕ НЕПОСРЕДСТВЕННО ОГРАНИЧЕНИЯ ОХОТЫ В СВЯЗИ С ВЫСОКОЙ ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТЬЮ В ЛЕСАХ			
Критерии	Содержание критерия	Правовые основания	Примечания
цель установления ограничения	должно устанавливаться исключительно в целях сохранения, воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания	ФЗ ОЖМ (статья 21)	
территория установления ограничения	должны быть указаны территориальные пределы действия ограничения	ФЗ ОЖМ (статья 21),	
представление специально уполномоченного органа	решение об установлении ограничения должно приниматься по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа	ФЗ ОЖМ (статья 21)	
согласование со специально уполномоченным федеральным органом	решение об установлении ограничения подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (с территориальным управлением Росприроднадзора)	ФЗ ОЖМ (статья 21)	
уполномоченный орган	решение об установлении ограничения принимается решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	ФЗ ОЖМ (статья 21), Правила охоты (пункт 55.2)	
ПРАВОВЫЕ АКТЫ, УСТАНОВЛИВАЮЩИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРЕБЫВАНИЯ ГРАЖДАН В ЛЕСАХ В СВЯЗИ С ВЫСОКОЙ ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТЬЮ В ЛЕСАХ			
Критерии	Содержание критериев	Основания	Примечания
цель введения ограничения	в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах		
основания введения ограничения	установление IV и V классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды при отсутствии улучшения пожароопасной обстановки в лесах (выпадение осадков более 3 мм) в ближайшие 5 дней по данным прогноза метеорологических (погодных) условий, а также объявления чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров. С 2017 года определено ещё одно основание – введение ОПР.	Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах...» и Приказ Минприроды России от 06.09.2016 № 457 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах...»	Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 действовал в пожароопасные периоды 2012, 2013, 2014 и 2015 годов. Приказ Минприроды России от 06.09.2016 № 457 действует с пожароопасного сезона 2017 года (согласно ему, с 2017 года появилось новое основание введения ограничений на пребывание граждан в лесах-введение ОПР)

Продолжение таблицы 3

территория установления ограничения	месторасположение лесного участка (лесных участков) с указанием выдела, квартала, наименование участкового лесничества, лесничества, лесопарка (лесничеств, лесопарков)	Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471. Приказ Минприроды России от 06.09.2016 № 457	
срок, на который устанавливается ограничение	вводится на срок до 21 календарного дня.	Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471. Приказ Минприроды России от 06.09.2016 № 457	
требования к содержанию документа	Документ должен содержать: 1. основание для введения ограничения пребывания граждан; 2 сведения о мерах, которые вводятся в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах; 3. обозначение территорий на которую вводится ограничение; 4. информацию о контактных данных специализированной диспетчерской службы; 5. информация о порядке осуществления в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах; 6. срок ограничения пребывания граждан в лесах	Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471. Приказ Минприроды России от 06.09.2016 № 457	
уполномоченный орган	Органы государственной власти, органа местного самоуправления в пределах компетенции	Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471. Приказ Минприроды России от 06.09.2016 № 457	

Ниже мы приводим анализ правовых актов субъектов Российской Федерации, в которых устанавливаются ограничения охоты в связи с пожарной опасностью в лесах, устанавливаются ограничения пребывания граждан в лесах или же содержание которых каким-либо образом связано с установлением таких ограничений.

НИЖЕГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ

В распоряжение Правительства Нижегородской области от 29.04.2010 № 774-р «О введении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима» в качестве цели введения ОПР обозначено: «в

связи со сложившейся в Нижегородской области крайне неблагоприятной обстановкой с пожарами, в целях предупреждения пожаров и обеспечения безопасности людей». Положений об ограничении пребывания граждан в лесах данное распоряжение не содержит. Текст распоряжения содержит рекомендацию органам местного самоуправления Нижегородской области в период с 29 апреля 2010 года по 1 июня 2010 года ввести на территории поселений и городских округов Нижегородской области особый противопожарный режим. Как видим из текста, Правительство Нижегородской области в 2010 году рекомендовало органам муниципальной власти ввести ОПР на срок 33 дня.

Последующее распоряжении Правительства Нижегородской области от 05.05.2010 № 819-р «О введении особого противопожарного режима в лесах» в качестве цели введения ОПР содержит: «в целях усиления охраны лесов Нижегородской области от пожаров». Ограничение доступа граждан в лес было установлено с 5 мая 2010 года на период устоявшейся сухой погоды.

В пожароопасный сезон 2010 года ещё не был введён в действие приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах...». Отметим, что в двух выше указанных распоряжениях Правительства Нижегородской области (от 29.04.2010 № 774-р и от 05.05.2010 № 819-р) не указано какое-либо основание введения ограничения на пребывания граждан в лесах из тех, которые в последующем (с пожароопасного сезона 2012 года) стало необходимо указывать в правовых актах (установление 4 и 5 классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды при отсутствии улучшения пожароопасной обстановки в лесах (выпадение осадков более 3 мм) в ближайшие 5 дней по данным прогноза метеорологических (погодных) условий, а также объявления чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, установление ОПР (с 2017 года)). Территория введения ограничения пребывания граждан в лесах в распоряжении от 5 мая 2010 года обозначена следующим образом: «...на территории лесных участков города Нижнего

Новгорода, Арзамасского, Ардатовского, Вадского, Балахнинского, Богородского, Борского, Бутурлинского, Лысковского, Варнавинского, Воротынского, Володарского, Выксунского, Воскресенского, Вознесенского, Городецкого, Дальнеконстантиновского, Семеновского, Краснобаковского, Кулебакского, Навашинского, Кстовского, Павловского, Сосновского, Починковского, Лукояновского, Шатковского муниципальных районов особый противопожарный режим».

В следующем 2011 году, в марте месяце, вышло распоряжение Правительства Нижегородской области от 03.03.2011 № 275-р «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2011 года», а следом за ним - распоряжение Правительства Нижегородской области от 25.03.2011 № 409-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2011 году». Оба эти распоряжения не содержат каких-либо ограничений охоты или пребывания граждан в лесах. Распоряжением от 25 марта Департаменту лесного хозяйства Нижегородской области поручено до начала пожароопасного сезона «с возникновением 5 класса пожарной опасности по условиям погоды подготавливать проекты распоряжений Правительства Нижегородской области «О введении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима» и «О введении запрета на посещение лесов Нижегородской области».

В апреле 2011 года выходит постановление Правительства Нижегородской области от 28.04.2011 № 313 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима», в котором установлено, что ОПР вводится с наступлением 4-5 КПО УП и что на период действия ОПР запрещается «посещение гражданами лесов, кроме случаев, связанных с использованием лесов на основании заключенных государственных контрактов, договоров аренды участков лесного фонда и договоров купли-продажи лесных насаждений, осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах уполномоченными лицами на основании

соглашения с департаментом лесного хозяйства Нижегородской области о совместной деятельности, и иных случаев, предусмотренных служебным заданием, связанным с проездом по автомобильным дорогам общего пользования и проездом в оздоровительные учреждения с соблюдением правил пожарной безопасности в лесах». Также в данном Распоряжении определено, что ОПр снимается после снижения КПО.

Таким образом, в постановлении Правительства Нижегородской области от 28.04.2011 № 313 сформулировано (из важного для темы нашего исследования), что: 1. ОПр вводится не на конкретный срок, определяемый количеством календарных дней, а на период пожарной опасности в пределах 4-5 КПО УП; 2. вводится запрет на посещение гражданами лесов, неисключающий охотников (распоряжение принято когда ещё не завершился сезон весенней охоты).

В августе 2011 года выходит постановление Правительства Нижегородской области от 10.08.2011 № 603 «О запрете охоты в летне-осенний период 2011 года». Его содержание мы приводим полностью:

«В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», в целях сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов Правительство Нижегородской области постановляет:

1. Запретить на территории Нижегородской области промысловую, любительскую и спортивную охоты на боровую, болотно-луговую, водоплавающую, степную и полевою дичь до снижения уровня пожарной опасности.

2. Аппарату Правительства Нижегородской области обеспечить опубликование настоящего постановления.

3. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на заместителя Губернатора, заместителя Председателя Правительства Нижегородской области В.А. Лебедева».

Как видно из текста, данного постановления указание на предусмотренное статьей 21 ФЗ «О животном мире» представление

соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в нём отсутствует. Информация о согласовании со специально уполномоченным федеральным органом (с территориальным управлением Росприроднадзора) также отсутствует. Не указаны в соответствии с требованиями закона «О животном мире» возможные цели введения ограничения охоты (ограничение охоты допускается лишь в целях сохранения и воспроизводства ОЖМ и сохранения их среды обитания). Не указан срок введения ограничения охоты (ограничение установлено «до снижения уровня пожарной опасности»), ограничение введено на всю территорию Нижегородской области без указания конкретных охотничьих угодий.

В марте 2012 года выходит распоряжение Правительства Нижегородской области от 19.03.2012 № 496-р «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2012 года», которое не устанавливает каких-либо запретов на посещение лесов, а лишь содержит рекомендацию органам местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, руководителям организаций в рамках своих полномочий при наступлении неблагоприятной обстановки с пожарами в населенных пунктах ввести особый противопожарный режим и запрет на посещение гражданами лесов.

В апреле 2012 года выходит постановление Правительства Нижегородской области от 26.04.2012 № 235 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима». Отметим, что в это время уже вступил в силу и действует приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471, которым был утверждён «Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах». Однако, в постановлении Правительства Нижегородской области от 26.04.2012 № 235

упоминание о нём отсутствует (как и в последующих аналогичных НПА Нижегородской области вплоть до 2017 года; см. ниже). Данное постановление подготовлено: «В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Законом Нижегородской области от 26 октября 1995 года № 16-З «О пожарной безопасности», в связи с повышением пожарной опасности на территории Нижегородской области». Данным постановлением введён с 1 мая 2012 года ОНР на территории Нижегородской области до принятия соответствующего постановления Правительства Нижегородской области о его снятии. На время ОНР вводится запрет на посещение гражданами лесов, за некоторыми исключениями, которые на охотников не распространяются (на момент принятия этого постановления ещё не завершился сезон весенней охоты).

Таким образом, следует отметить, что постановлением Правительства Нижегородской области от 26.04.2012 № 235 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима» введён ОНР и введён запрет на посещение гражданами лесов при наступлении 4-5 КПО УП. Постановление не содержит положений, наличие которых необходимо во исполнение требований действующего в то время законодательства (приказа Рослесхоза от 03.11.2011 № 471), а именно: должным образом обозначенного срока и территории введения ограничения пребывания граждан в лесах, не указано должным образом основание такого ограничения, цель, телефон специализированной диспетчерской службы.

В марте 2013 года вступает в силу распоряжение Правительства Нижегородской области от 06.03.2013 № 481-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2013 году», содержащее комплекс мер по подготовке к пожароопасному периоду и рекомендацию муниципальным органам власти «устанавливать при необходимости в период высокой пожарной опасности запрет на посещение гражданами лесов и въезд в них транспортных средств, а также проведение определённых видов работ

в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности».

В апреле выходит постановление Правительства Нижегородской области от 22.04.2013 № 246 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима» не содержащие принципиальных (для нашего исследования) отличий от аналогичного постановления 2012 года. Им устанавливался ОПР на территории Нижегородской области с 29 апреля 2013 года до принятия соответствующего постановления Правительства Нижегородской области о его снятии. Запрет на посещение гражданами лесов при наступлении 4 - 5 класса пожарной опасности в лесах аналогичен такому запрету в постановлении 2012 года (не исключая охотников).

Весной 2014 года выходит распоряжение Правительства Нижегородской области от 05.03.2014 № 298-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2014 году», в котором, как и в предыдущие годы (2010-2013) содержится комплекс мер о подготовке к пожароопасному сезону. Новеллой является поручение департаменту лесного хозяйства Нижегородской области «размещать на официальном сайте департамента лесного хозяйства Нижегородской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию о классах пожарной опасности в лесу по условиям погоды на землях лесного фонда и лесных участках, находящихся в собственности Нижегородской области».

В апреле 2014 года выходит постановление Правительства Нижегородской области от 15.04.2014 № 249 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима». Принципиальных отличий (для целей нашего исследования) этого постановления от аналогичных предшествующих (с 2010 года) нет. Особый противопожарный режим им устанавливался на территории Нижегородской области с 28 апреля 2014 года до принятия соответствующего постановления Правительства Нижегородской области о его снятии. Также (как и в

постановлениях предыдущих лет) оно требовало в период действия ОПР устанавливать запрет на посещение гражданами лесов при наступлении 4 - 5 класса пожарной опасности в лесах по условиям погоды (запрет распространялся и на охотников).

В июне 2014 года постановлением Правительства Нижегородской области от 04.06.2014 № 371 «О введении режима чрезвычайной ситуации в лесах» был введён режим ЧС в связи с «установившейся аномально жаркой погодой на территории Нижегородской области, повышением класса пожарной опасности в лесах Нижегородской области до 5 класса, возможностью возникновения крупных лесных пожаров, а также в связи с превышением значениями двух показателей пожарной опасности их средних значений за предыдущие 5 лет». Режим ЧС устанавливался на период с 4 июня 2014 года до принятия соответствующего постановления Правительства Нижегородской области о его отмене, зоной чрезвычайной ситуации объявили всю территорию Нижегородской области. В данном документе содержится предписание «ограничить на территории Нижегородской области на период действия чрезвычайной ситуации в лесах пребывание граждан в лесах, на торфяниках, осуществление в лесах и на торфяниках хозяйственной деятельности», без указания на какие-либо исключения по отношению к категориям граждан.

Следует отметить, что в мае 2014 года вышло постановление Правительства Нижегородской области от 05.05.2014 № 307 «Об ограничении пребывания граждан в лесах, въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах Нижегородской области». Оно представляет определённый интерес тем, что принято в соответствии с приказом Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 3 ноября 2011 года № 471 «Об утверждении порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или

санитарной безопасности в лесах», содержит ссылку на этот приказ в преамбуле, а содержание данного постановления соответствует требованиям указанного приказа Рослесхоза. Напомним, что рассмотренные нами выше постановления Правительства Нижегородской области «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима» 2011, 2012, 2013 и 2014 года, устанавливая ограничения на пребывание граждан в лесах не содержали в преамбуле ссылки на приказ Рослесхоза от 3 ноября 2011 года № 471, вводили ограничения пребывания граждан в лесах в нарушении ряда его требований. Постановление же Правительства Нижегородской области от 05.05.2014 № 307, ограничивающее пребывание граждан в лесах, было принято в соответствии с указанным приказом Рослесхоза и в чётком соответствии с ним.

Весной 2015 года выходят правовые акты, схожие по содержанию с аналогичными документами прошлых лет (2010-2014): распоряжение Правительства Нижегородской области от 06.03.2015 № 335-р «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2015 года» и распоряжение Правительства Нижегородской области от 12.03.2015 № 358-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2015 году», определяющие комплекс мероприятий по подготовки к пожароопасному сезону.

В апреле 2016 года выходит постановление Правительства Нижегородской области от 16.04.2015 № 221 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима». Им был установлен ОНР на территории Нижегородской области, за исключением земель лесного фонда, с 17 апреля 2015 года до принятия соответствующего постановления Правительства Нижегородской области о его снятии. Новым в сравнении с предыдущими годами здесь является, что общее установление ОНР не распространяется на земли лесного фонда. На них ОНР вводится отдельно (этим же постановлением). Для ряда территорий постановлением ОНР вводился с 17 апреля 2015 года, для ряда других

территорий – с 27 апреля 2015 года (то есть весенний сезон охоты ещё не завершён). Территориальные пределы действия ОПР на землях лесного фонда не были прописаны как требует приказ Рослесхоза 2011 года от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах...» (с указанием выдела, квартала, наименование участкового лесничества, лесничества, лесопарка), а определялись территориями муниципальных образований («...на территории Богородского муниципального района, Большеболдинского муниципального района...» и так далее). Как и в схожих постановлениях предыдущих лет на период действия ОПР устанавливается запрет на посещение гражданами лесов при наступлении 4 - 5 класса пожарной опасности в лесах по условиям погоды. Устанавливаемые исключения, как и прежде, на охотников не распространялись. Как и в прошлые годы конкретный срок введения ОПР и соответственно ограничений пребывания граждан в лесах не определён количеством календарных дней.

В апреле-мае 2015 года были изданы постановление Правительства Нижегородской области от 22.04.2015 № 235 «Об ограничении пребывания граждан в лесах, въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах Нижегородской области» и постановление Правительства Нижегородской области от 21.05.2015 № 312 «Об ограничении пребывания граждан в лесах, въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах Нижегородской области» не имеющие принципиальных отличий от аналогичного постановления 2014 года.

Весной 2016 года вышло распоряжение Правительства Нижегородской области от 15.03.2016 № 256-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2016 году» не имеющее принципиальных (в свете проводимого нами анализа) отличий от аналогичных распоряжений прошлых (с 2010 года) лет.

В апреле 2016 года издано постановление Правительства Нижегородской области от 14.04.2016 № 213 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима». ОНР вводился с 15 апреля 2016 года на территории Нижегородской области, за исключением земель лесного фонда, до принятия соответствующего постановления Правительства Нижегородской области о его снятии. На землях лесного фонда на различных территориях Нижегородской области ОНР устанавливался этим же постановлением с 18-го, 25-го и 29-го апреля 2016 года. Ограничение пребывания граждан в лесах, устанавливаемое этим постановлением, – принципиально не отличается от такового в предыдущем году.

Ситуация в 2017 году в принципе не отличается (по содержанию исследуемых правовых актов) от ситуации 2016 года. Весной принимаются распоряжение Правительства Нижегородской области от 03.03.2017 № 208-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2017 году» и распоряжение Правительства Нижегородской области от 17.03.2017 № 294-р «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2017 года».

В апреле 2017 года принято постановление Правительства Нижегородской области от 20.04.2017 № 238 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима» (не завершён ещё сезон весенней охоты), которое не существенно отличается от предшествующих аналогичных постановлений 2015 и 2016 годов. ОНР был введён с 28 апреля 2017 года вплоть до принятия соответствующего решения о его снятии. Но в отличие от двух прошлых лет, он был установлен с этой даты на всю территорию области, включая земли лесного фонда. Запрет на посещения гражданами лесов, в сравнении с годами 2010-2016 не претерпел изменений (также в перечень исключений из этого запрета охотники не попали).

Таким образом, исходя из рассмотрения выше приведённых правовых актов, в отношении правотворчества органов государственной власти Нижегородской области в аспекте введения ограничений охоты в связи с высокой пожарной опасностью в лесах и введением ОПП, следует выделить и отметить следующие особенности:

1. В нижегородской области действие ограничений на пребывание граждан в лесах в период действия ОПП распространяется на охотников. То есть, устанавливаемое нераспространение действия таких ограничений на некоторые категории граждан, (например на работников лесной охраны и других) к охотникам не относится.

2. Введение на территории Нижегородской области ОПП и введение областных ограничений на пребывание граждан в лесах в связи с пожарной опасностью в лесах устанавливаются одним нормативным правовым актом (постановлением Правительства Нижегородской области).

3. В нормативно-правовом акте, устанавливающем на территории области ОПП и ограничения пребывания граждан в лесах, в отношении установления последних не выполнялся ряд требований, которые были предусмотрены «Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах», утверждённым приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 и (с пожароопасного сезона 2017 года) также предусмотрены «Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах» утверждённым приказом Минприроды России от 06.09.2016 № 457. Так, не устанавливается надлежащим образом срок введения ограничения пребывания граждан в лесах, который не может превышать 21 календарный день, не указываются должным образом основания введения ограничения, отсутствует информация о контактных данных специализированной диспетчерской службы.

4. В августе 2011 года было принято постановление Правительства Нижегородской области от 10.08.2011 № 603 «О запрете охоты в летне-осенний период 2011 года», в котором не были должным образом (в соответствии со статьёй 21 ФЗ «О животном мире») указаны основания запрета, отсутствовала информация о представлении специально уполномоченного государственного органа и о согласовании с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Данный запрет был введён на всю территорию Нижегородской области и действовал «до снижения уровня пожарной опасности».

МОСКОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

Постановлением Губернатора Московской области от 03.08.2010 № 93-ПГ «О введении в Московской области режима чрезвычайной ситуации» на территории области был введён режим ЧС с 3 августа до 1 ноября 2010 года для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций «в связи с установившейся аномально высокой температурой, сухой и жаркой погодой и вследствие этого сложившейся особенно неблагоприятной (сложной) пожарной обстановкой на территории Московской области». Зоной чрезвычайной ситуации в Московской области определялись территории Егорьевского, Клинского, Коломенского, Луховицкого, Орехово-Зуевского, Павлово-Посадского и Шатурского муниципальных районов, а также территории городского округа Рошаль, городского округа Электрогорск. Рекомендовано Главному управлению внутренних дел по Московской области совместно с Управлением лесного хозяйства по Московской области и г. Москва и органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области на период функционирования режима чрезвычайной ситуации «ограничить допуск граждан в леса, находящиеся на территориях, указанных в пунктах 2 и 3 настоящего постановления, и въезд в

них транспортных средств; ограничить допуск граждан на территории проведения мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации».

За день до этого, 2 августа 2010 года, вышло постановление Правительства Московской области от 02.08.2010 № 605/32 «О введении на территории Московской области ограничения охоты в период летне-осенней охоты 2010 года». Причём пунктом третьим этого правового акта постановлялось, что: «настоящее постановление вступает в силу с 31 июля 2010 года», то есть вступление в силу сформулировано задним числом, за два дня до подписания Губернатором Московской области этого постановления. В преамбуле постановления значится: «В соответствии с Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты и среды их обитания, и предупреждения возникновения лесных и торфяных пожаров на территории Московской области». Постановлением от 2 августа 2010 г. № 605/32 на территории Московской области вводилось, за исключением особо охраняемых территорий федерального значения, ограничение охоты путём её запрета в период летне-осенней охоты 2010 года на срок до 15 сентября 2010 года.

Следует отметить, что в данном постановлении отсутствует информация о представлении соответствующего специально уполномоченного государственного органа и о согласовании с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (с территориальным управлением Росприроднадзора). Постановление вступило в силу раньше даты опубликования. В постановлении не указано на основании положений каких именно норм закона «О животном мире» и закона «Об охоте...» оно принято. В остальном – соответствует требованиям законодательства.

В августе 2011 года выходит постановление Правительства Московской области от 12.08.2011 № 836/32 «О введении на территории Московской области ограничения охоты в период летне-осенней охоты 2011 года». Содержание данного НПА:

«В соответствии с Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, в связи с угрозой возникновения и распространения лесных и торфяных пожаров на территории Московской области Правительство Московской области постановляет: 1. Ввести ограничение охоты путем её запрета в период летне-осенней охоты 2011 года на территории Московской области, за исключением особо охраняемых территорий федерального значения, до 1 сентября 2011 года. 2. Министерству по делам печати и информации Московской области обеспечить официальное опубликование настоящего постановления в газете «Ежедневные новости. Подмосковье». 3. Настоящее постановление вступает в силу с даты его официального опубликования».

Как и в аналогичном постановлении 2010 года в постановлении 2011 года отсутствует информация о представлении соответствующего специально уполномоченного государственного органа и о согласовании с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (с территориальным управлением Росприроднадзора). В постановлении не указано на основании положений каких именно норм закона «О животном мире» и норм закона «Об охоте...» оно принято. В остальном постановление соответствует требованиям законодательства.

Во время пожароопасного сезона 2012 года выходит постановление Правительства Московской области от 09.08.2012 № 985/29 «О введении на территории Московской области ограничения охоты, за исключением охоты

в целях регулирования численности охотничьих ресурсов, в период летне-осенней охоты 2012 года». В данном постановлении содержится следующее: «В соответствии с Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в связи с угрозой возникновения и распространения лесных и торфяных пожаров и заноса вируса африканской чумы свиней на территорию Московской области Правительство Московской области постановляет: 1. Ввести ограничение охоты, за исключением охоты в целях регулирования численности охотничьих ресурсов, путём её запрета в период летне-осенней охоты 2012 года на территории Московской области, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения, до 1 сентября 2012 года. 2. Обеспечить официальное опубликование настоящего постановления в газете «Ежедневные новости. Подмоскowie». 3. Настоящее постановление вступает в силу с даты его официального опубликования».

Как в аналогичных постановлениях 2010 и 2011 годов, в постановлении 2012 года отсутствует информация о представлении соответствующего специально уполномоченного государственного органа и о согласовании с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (с территориальным управлением Росприроднадзора). В постановлении не указано на основании положений каких именно норм закона «О животном мире» и норм закона «Об охоте...» оно принято. В остальном постановление соответствует требованиям законодательства. В сравнении с предшествующими постановлениями 2010 и 2011 годов в постановлении 2012 года указано, что запрет охоты не распространяется на осуществление охоты в целях регулирования численности охотничьих животных и, что запрет охоты вводится в том числе и в связи с угрозой заноса вируса африканской чумы свиней на территорию Московской области.

Правовых актов, ограничивавших в 2013 году охоту в связи с пожарной опасностью в лесах на территории Московской области нами не обнаружено. В течении пожароопасного сезона 2013 года вводились запреты охоты на территории некоторых охотничьих угодий Московской области в целях предотвращения угрозы распространения африканской чумы свиней. Так, например, постановлением правительства Московской области было введено ограничение путём запрета любительской и спортивной охоты на кабана в границах девяти охотничьих хозяйств, расположенных на территориях Волоколамского, Клинского и Лотошинского муниципальных районов Московской области¹.

В 2014 году выходит постановление Правительства Московской области от 07.08.2014 № 623/31 «О введении на территории Московской области ограничения охоты в период летне-осенней охоты 2014 года». Его содержание: «В связи с возникновением лесных и торфяных пожаров на территории Московской области, в соответствии с Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в целях сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов и среды их обитания Правительство Московской области постановляет: 1. Ввести на территории Московской области, за исключением особо охраняемых территорий федерального значения, ограничение охоты путём её запрета в период летне-осенней охоты 2014 года на срок до 31 августа 2014 года; 2. Главному управлению по информационной политике Московской области обеспечить официальное опубликование настоящего постановления в газете «Ежедневные новости. Подмосковье» и размещение (опубликование) на Интернет-портале Правительства Московской области; 3. Контроль за

¹ Постановление Правительства Московской области от 05.08.2013 № 586/33 «О введении ограничения охоты на территориях Волоколамского, Клинского и Лотошинского муниципальных районов Московской области» (вместе с «Перечнем охотничьих хозяйств, расположенных на территориях Волоколамского, Клинского и Лотошинского муниципальных районов Московской области»).

исполнением настоящего постановления возложить на заместителя Председателя Правительства Московской области Д.П. Буцаева».

Как видим, принципиальных (для целей нашего исследования) отличий от аналогичных постановлений Правительства Московской области за 2010-2012 годы в постановление Правительства Московской области от 07.08.2014 № 623/31 не содержится. Установленное этим постановлением ограничение охоты было отменено с 23 августа 2014 года¹.

Таким образом, на основании анализа НПА Правительства Московской области о введении ограничений охоты в связи с высокой пожарной опасностью в лесах за период с 2010 по 2014 год (вкл.) можно отметить следующие особенности данных правовых актов:

1. в изученных постановлениях Правительства Московской области отсутствует информация о представлении соответствующего специально уполномоченного государственного органа;

2. отсутствует информация о согласовании с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (с территориальным управлением Росприроднадзора);

3. в постановлениях не указано на основании положений каких именно норм закона «О животном мире» и норм закона «Об охоте...» они принимались.

КИРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

На территории Кировской области из правовых актов, ограничивающих охоту и пребывание граждан в лесах в связи с высокой пожарной опасностью в лесах, в период с 2010 по 2017 год было издано одно постановление Правительства области «О запрете охоты в лесах на

¹ Постановление Правительства Московской области от 19.08.2014 668/33 «Об отмене ограничения охоты на территории Московской области и о признании утратившим силу постановление Правительства Московской области от 07.08.2014 № 623/31 «О введении на территории Московской области ограничения охоты в период летне-осенней охоты 2014 года».

территории Кировской области» и несколько (нами обнаружено 10) постановлений Правительства области об установлении ОНР.

В 2010 году выходит постановление Правительства Кировской области от 06.07.2010 № 57/296 «Об установлении особого противопожарного режима». Преамбула этого постановления содержит следующий текст: «В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Законом Кировской области от 02.08.2005 № 348-ЗО «Об обеспечении пожарной безопасности в Кировской области», в связи с резким увеличением на территории Кировской области количества лесных пожаров, вызванных установлением на территории области высокой пожарной опасности в лесах, в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, предупреждения и своевременного тушения пожаров, уменьшения их последствий Правительство Кировской области постановляет». Пунктом 2.2. данного постановления устанавливается введение ограничения на пребывание граждан в лесах: «Ограничить пребывание граждан в лесах, запретив их посещение, за исключением сквозного проезда по дорогам общего пользования, движения организованных колонн паломников по маршрутам, предварительно согласованным с департаментом лесного хозяйства Кировской области, посещения отдыхающими баз отдыха, детских оздоровительных лагерей, здравниц, туристических баз по путевкам, садоводческих товариществ по членским книжкам».

Как видно из приведённого выше текста, постановлением Правительства Кировской области от 06.07.2010 № 57/296 был введён запрет на посещения лесов, не исключаящий и запрет на пребывания в лесах охотников, то есть исключение для охотников сделано не было.

В 2011 году выходят постановление Правительства Кировской области от 17.05.2011 № 104/195 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах на территории Кировской области» и постановление Правительства Кировской области от 11.08.2011 № 116/357 «Об

установлении особого противопожарного режима в лесах на территории Кировской области». Нужно отметить, что с пожароопасного сезона 2011 года (до 2017 года) вступил в силу «Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах», утверждённый приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471. В целом требования, содержащиеся в данном приказе к правовым актам, ограничивающим пребывания граждан в лесах, не были выполнены в постановлениях Правительства Кировской области от 17.05.2011 № 104/195 и от 11.08.2011 № 116/357. А именно: должным образом не указано основание введения ограничения на пребывание граждан в лесах, территория введения ограничения, срок введения ограничения (максимально возможный срок в соответствии с приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 – 21 календарный день), отсутствует необходимая информация о контактных данных специализированной диспетчерской службы. Описываемые постановления 2011 года, в интересующих нас аспектах не содержат принципиальных отличий от аналогичного постановления 2010 года. При этом формулировки майского и августовского постановлений отличаются в аспекте ограничения пребывания граждан в лесах. В постановлении за май указано: «Ограничить пребывание граждан в лесах, запретив их посещение, за исключением сквозного проезда по дорогам общего пользования, движения организованных колонн паломников по маршрутам, предварительно согласованным с департаментом лесного хозяйства Кировской области, посещения отдыхающими баз отдыха, организованных мест отдыха, детских оздоровительных лагерей, здравниц, турбаз по путевкам, садоводческих товариществ по членским книжкам» (как и в постановлении 2010 года), а в постановлении за август прописано несколько иначе: «2.1. Ограничить разведение костров и посещение отдельных участков лесов (при III классе пожарной опасности в лесах по условиям погоды).

2.2. Ограничить посещение отдельных наиболее пожароопасных участков леса и запретить разведение костров в лесах (при 4 классе пожарной опасности в лесах по условиям погоды). 2.3. Ограничить въезд в леса транспортных средств, а также посещение леса населением (при V классе пожарной опасности по условиям погоды)».

В этом же пожароопасном сезоне выходит постановление Правительства Кировской области от 11.08.2011 № 116/374 «О запрете охоты в лесах на территории Кировской области», его текст мы приводим полностью:

«В связи с пожароопасной обстановкой, сложившейся на территории Кировской области, в соответствии со статьями 6, 21 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», статьей 22 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», в целях сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания, по представлению управления охраны и использования животного мира Кировской области и по согласованию с Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Кировской области Правительство Кировской области постановляет:

1. Установить запрет охоты в летне-осенний период 2011 года на территории Кировской области, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения:

1.1. На отдельных участках лесов, на которых введено ограничение на посещение (при III классе пожарной опасности в лесах по условиям погоды).

1.2. На наиболее пожароопасных участках леса (при IV классе пожарной опасности по условиям погоды).

1.3. В лесах (при V классе пожарной опасности по условиям погоды).

2. Информирование населения о классах пожарной опасности осуществляется в порядке, предусмотренном постановлением Правительства

Кировской области от 11.08.2011 № 116/357 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах на территории Кировской области».

3. Настоящее постановление не распространяется на осуществление охоты в целях регулирования численности охотничьих ресурсов для предотвращения возникновения и распространения болезней охотничьих ресурсов, нанесения ущерба здоровью граждан, объектам животного мира и среде их обитания на территории Кировской области.

4. Департаменту информационной работы Кировской области (Веснин Б.Г.) безотлагательно опубликовать постановление в официальных средствах массовой информации.

5. Контроль за выполнением постановления возложить на заместителя Председателя Правительства области Щерчкова С.В.

6. Настоящее постановление вступает в силу с момента его подписания и действует до признания утратившим силу постановления Правительства Кировской области от 11.08.2011 № 116/357 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах на территории Кировской области».

В преамбуле августовского постановления о запрете охоты содержится ссылка на 22 статью ФЗ «Об охоте...», а как мы указывали выше данный закон не устанавливает порядок введения (установления) запретов охоты.

Следует отметить, что постановлением Правительства Кировской области от 11.08.2011 № 116/357 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах на территории Кировской области» было установлено ограничение на посещение отдельных участков лесов при 3-ем КПО УП, отдельных наиболее пожароопасных участков леса 4-ом КПО УП, а также посещение леса населением при 5 КПО УП. Постановлением Правительства Кировской области от № 116/374 «О запрете охоты в лесах на территории Кировской области», которое также датируется 11.08.2011, было установлено ограничение на осуществление охоты на тех же лесных участках и при тех же КПО УП. Перечень указанных участков лесов ни в одном из этих двух постановлений от 11.08.2011 года не приведён.

В пожароопасный сезон 2013 года Правительство Кировской Области издаёт три постановления о введении ОПР, содержащие установления по ограничению пребывания граждан в лесах. Это: 1. постановление Правительства Кировской области от 14.06.2013 № 212/337 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области»; 2. постановление Правительства Кировской области от 17.07.2013 № 217/421 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области» и 3. постановление Правительства Кировской области от 13.08.2013 № 222/485 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области». Указанные постановления принимаются в соответствии с Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах, утверждённым приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 03.11.2011 № 471 и тексты данных постановлений содержательно соответствуют требованиям этого приказа (срок ограничений не более 21 дня, указана территория введения ограничений, телефон диспетчерской службы и т.д.) с единственным расхождением: в указанном приказе Рослесхоза основанием установления ограничений пребывания граждан в лесах являются 4 и 5 КПО УП, а в постановлениях в качестве основания ограничения указан ещё и 3-й КПО УП, что неправомерно.

Аналогичные постановления Правительства Кировской области, устанавливавшие в 2014-2016 годах ОПР и ограничения пребывания граждан в лесах (постановление Правительства Кировской области от 03.06.2014 № 265/354 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об

ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области»; постановление Правительства Кировской области от 02.06.2015 № 41/286 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области»; постановление Правительства Кировской области от 25.07.2016 № 113/458 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области»; постановление Правительства Кировской области от 23.08.2016 № 5/62 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области») не содержат в интересующих нас аспектах существенных отличий от постановлений о введении ОНР в Кировской области 2013 года.

Таким образом, на основании анализа НПА Правительства Кировской области о введении ограничений охоты в связи с высокой пожарной опасностью в лесах за период с 2010 по 2016 год (вкл.) можно отметить следующие особенности данных правовых актов:

1 за указанный период ограничения пребывания граждан в лесах (включая охотников, в отношении которых не устанавливались какие-либо исключения) устанавливались как правило постановлениями правительства области о введении ОНР (исключение – постановление «О запрете охоты в лесах на территории Кировской области», 2011 года)

2 в Кировской области в 2011 году в постановлениях о введении ОНР отсутствовали ссылки на Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах, утвержденный приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471. С 2013 года такие документы принимаются согласно вышеуказанному Порядку.

3 Ограничение пребывания граждан в лесах в Кировской области устанавливается с некоторыми исключениями (например, «за исключением проведения официальных или традиционных мероприятий»), которые не относятся к охотникам.

ТЮМЕНСКАЯ ОБЛАСТЬ

Постановлением Правительства Тюменской области от 20.04.2012 № 150-п «О введении особого противопожарного режима» вводилось ограничение (запрет) на пребывание граждан в лесах. Преамбула этого постановления содержит следующее обоснование введения ОНР: «В соответствии со статьями 19 и 30 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», статьёй 64 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», в связи с повышением пожарной опасности в результате наступления неблагоприятных климатических условий (сухая, жаркая, ветреная погода), необходимостью стабилизации обстановки с пожарами». Как мы видим, в данном постановлении нет ссылки на «Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах», утвержденный приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471, и в целом данное постановление не содержит ряда положений, которые бы отражали требования, сформулированные приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471.

Данным постановлением ОНР на территории Тюменской области вводился с 20 апреля 2012 года, при этом на какой срок в постановлении указано не было. Постановление содержит следующую важную для нашего исследования формулировку: «На период действия особого противопожарного режима запретить гражданам посещение лесов (за исключением граждан, трудовая деятельность которых связана с пребыванием в лесах и пребывающих в лесах в целях добывания пернатой

дичи для осуществления в соответствии с действующим законодательством любительской и спортивной охоты в Тюменской области).

Таким образом, в период действия в Тюменской области ОПР в 2012 году действовал и запрет на посещение лесов гражданами, который не распространялся на некоторые категории граждан, в том числе на охотников, осуществляющих любительскую и спортивную охоту на пернатую дичь.

Постановление Правительства Тюменской области от 27.05.2013 № 176-п «О введении особого противопожарного режима» и Постановление Правительства Тюменской области от 29.04.2014 № 200-п «О введении особого противопожарного режима» в свете интересующих нас аспектов выглядят также как и постановление Правительства Тюменской области от 20.04.2012 № 150-п «О введении особого противопожарного режима».

Таким образом, следует отметить следующие важные в нашем исследовании особенности правовых актов Тюменской области за период с 2012 по 2014 (вкл) годы, устанавливающих ОПР и запрет на посещение лесов:

1. они разработаны без учёта требований Приказа Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах»;

2. ограничение пребывания граждан в лесах Тюменской области в целях обеспечения пожарной безопасности не распространяется на охотников-любителей, добывающих пернатую дичь.

ОМСКАЯ ОБЛАСТЬ

В Омской области ограничения на пребывание граждан в лесах в 2016 и 2017 годах вводились приказами Главного управления лесного хозяйства Омской области «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в

них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности».

Рассмотрев ряд таких приказов¹ за период 2016-2017 г., мы отмечаем следующие их особенности:

1 все приказы Главного управления лесного хозяйства Омской области за 2016 год «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности» принимались с соблюдением требований приказа Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах» (в 2017 году – с соблюдением требований «Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах», утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 457);

2 запреты на пребывание граждан в лесах носят общий характер, какие-либо исключения для отдельных категорий граждан в приказах Главного управления лесного хозяйства Омской области за 2016 и 2017 годы «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных

¹ Приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 06.05.2016 № 12-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности»; приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 20.05.2016 № 15-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности»; приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 26.05.2016 № 17-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности»; приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 06.06.2016 № 20-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности»; приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 04.05.2017 № 7-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности».

средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности» отсутствуют.

ИРКУТСКАЯ ОБЛАСТЬ

В 2010 году ОПР в Иркутской области был введён постановлением Правительства Иркутской области от 29.05.2010 № 131-пп «О введении на территории Иркутской области особого противопожарного режима». Его преамбула выглядит следующим образом: «В связи с наступлением периода особой пожарной опасности, связанной с ростом количества и площади лесных пожаров, возникающей угрозой населённым пунктам и объектам экономики, в целях обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Иркутской области, в соответствии со статьей 30 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», статьей 20 Закона Иркутской области от 7 октября 2008 года № 78-оз «О пожарной безопасности в Иркутской области», руководствуясь статьей 67 Устава Иркутской области, Правительство Иркутской области постановляет».

Данным постановлением Правительства Иркутской области от 29.05.2010 № 131-пп на территории Иркутской области с 08-00 29 мая 2010 года до 7 июня 2010 года был введён особый противопожарный режим, за исключением территории Катангского, Киренского, Мамско-Чуйского, Бодайбинского районов. Как мы видим, ОПР был введён не на всю территорию Иркутской области.

Что касается ограничения пребывания граждан в лесах, то данным постановлением было лишь рекомендовано главам муниципальных образований Иркутской области «определить достаточность мер по ограничению пребывания граждан в лесах и въезда в леса транспортных средств».

Преамбула постановления Правительства Иркутской области от 29.04.2011 № 120-пп «О введении на территории Иркутской области особого противопожарного режима» не содержит в разрезе нашего исследования

принципиальных отличий от аналогичного постановления Правительства Иркутской области от 29.05.2010 № 131. В отношении ограничения пребывания граждан в лесах данным постановлением 2011 года было рекомендовано главам муниципальных образований Иркутской области «ввести в установленном порядке на территориях соответствующих муниципальных образований Иркутской области в случае безусловной необходимости особый противопожарный режим».

В пожароопасный сезон 2014 года было издано несколько постановлений Правительства Иркутской области, вводящих ОПР. Это: 1. постановление Правительства Иркутской области от 18.04.2014 № 210-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима»; 2. постановление Правительства Иркутской области от 08.05.2014 № 244-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима»; 3. постановление Правительства Иркутской области от 30.05.2014 № 264-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима»; 4. постановление Правительства Иркутской области от 26.06.2014 № 295-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима»; 5. постановление Правительства Иркутской области от 04.08.2014 № 382-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».

Постановлении от 18.04.2014 года ОПР установлен на территории Иркутской области с 08-00 часов 18 апреля 2014 года до 08-00 часов 12 мая 2014 года; главам муниципальных образований Иркутской области рекомендовано определить достаточность мер по ограничению пребывания граждан в лесах и въезда в леса транспортных средств. Постановлением от 08.05.2014 года установлен ОПР на территории Иркутской области с 08-00 часов 12 мая 2014 года до 08-00 часов 2 июня 2014; главам муниципальных образований Иркутской области рекомендовано определить достаточность мер по ограничению пребывания граждан в лесах и въезда в леса

транспортных средств. Постановлением от 30.05.2014 года ОПР устанавливался на территории Иркутской области с 8-00 часов 2 июня 2014 года до 8-00 часов 30 июня 2014; также как и в предыдущих двух постановлениях главам муниципальных образований Иркутской области рекомендовано определить достаточность мер по ограничению пребывания граждан в лесах и въезда в леса транспортных средств. Постановлением от 26.06. 2014 года устанавливался ОПР на территории Иркутской области с 8-00 часов 30 июня 2014 года до 8-00 часов 4 августа 2014 года; в отношении ограничения пребывания граждан в лесах формулировка такая же как в предыдущих постановлениях. Содержание постановления от 04.08.2014 года также не имеет принципиальных для нас отличий от предыдущих. Им устанавливался ОПР на территории Иркутской области с 8-00 часов 4 августа 2014 года до 8-00 часов 1 сентября 2014 года.

Постановление Правительства Иркутской области от 13.04.2015 № 146-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима» вводился ОПР на территории Иркутской области с 12-00 часов 13 апреля 2015 года до 08-00 часов 10 мая 2015 года. При этом в данном постановлении нет никаких упоминаний об установлении ограничений на пребывание граждан в лесах. Постановление Правительства Иркутской области от 08.05.2015 № 228-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима» не содержит принципиальных отличий от предшествующего постановления.

Постановление Правительства Иркутской области от 11.06.2015 № 292-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима», установившее на территории Иркутской области с 08-00 часов 15 июня 2015 года до 08-00 часов 13 июля 2015 года особый противопожарный режим, содержит рекомендацию главам муниципальных образований Иркутской области в пределах полномочий в установленном порядке ввести в случае установления 4 и 5 КПО УП ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных

средств. Данное положение распространялось на всех граждан: какие-либо исключения (в том числе и для граждан, осуществляющих охоту) не предусматривались.

Постановление Правительства Иркутской области от 14.07.2015 № 346-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима», введившее ОПР с 08-00 часов 14 июля 2015 года до 08-00 часов 12 августа 2015 года, в интересующих нас аспектах повторяет положения постановления Правительства Иркутской области от 11.06.2015 № 292-пп.

Постановление Правительства Иркутской области от 12.08.2015 № 394-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима», установившее ОПР на территории Иркутской области с 8-00 часов 13 августа 2015 года до 8-00 часов 12 сентября 2015, не содержит принципиальных отличий от предшествующих постановлений.

Отметим, что в интересующем нас аспекте содержание постановлений Правительства Иркутской области об установлении ОПР не претерпели изменений.

Общим местом постановлений Правительства Иркутской области «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима» с 2010 по 2016 годы является следующее:

1. в них отсутствует упоминание приказа Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах» и ряд его требований не исполнялся;

2. постановлениями Правительства Иркутской области «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима» с 2010 по 2016 годы напрямую не вводились ограничения на пребывание граждан в лесах: они содержали рекомендации к главам муниципальных образований Иркутской области «определить достаточность

мер по ограничению пребывания граждан в лесах и въезда в леса транспортных средств (такие ограничения начиная с 2015 года рекомендовалось вводить лишь при 4-5 КПО УП);

3. преамбулы постановлений имеют схожие формулировки и выражены примерно следующим образом: «В связи с наступлением периода особой пожарной опасности, связанной с прогнозом неблагоприятных метеорологических явлений и возникающей угрозой населённым пунктам и объектам экономики, в целях обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Иркутской области, в соответствии со статьей 30 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», статьей 20 Закона Иркутской области от 7 октября 2008 года № 78-оз «О пожарной безопасности в Иркутской области», руководствуясь статьей 67 Устава Иркутской области, Правительство Иркутской области постановляет»;

4. каких-либо исключений для отдельных категорий граждан (включая охотников) в вопросе об ограничении доступа в леса в данных постановлениях не отмечается.

Необходимо отметить, что в 2017 году выходит постановление Правительства Иркутской области от 31.05.2017 № 357-пп «Об отдельных вопросах введения ограничений в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности и внесении изменений в постановление Правительства Иркутской области от 14 марта 2017 года № 145-пп». В нём постановляется определить министерство лесного комплекса Иркутской области уполномоченным органом государственной власти Иркутской области на издание нормативного правового акта Иркутской области об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств в соответствии с Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, утверждённым приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской

Федерации от 6 сентября 2016 года № 457; органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области рекомендовано обеспечить издание муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах в соответствии с Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 457.

Таким образом, видно, что с пожароопасного сезона 2011 года по начало пожароопасного сезона 2017 при издании НПА Иркутской области о введении ОНР и об установлении ограничений пребывания граждан в лесах правовые положения приказа Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах» оказались не востребованы законодателями Иркутской области. При этом с изданием в 2016 году Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 457 положения этого документа нашли своё отражение в правовых актах Иркутской области довольно быстро, в ближайший же пожароопасный сезон.

2.2. Особенности устанавливаемых ограничений охоты в связи с пожарной опасностью в лесах

Проведя краткий анализ положений правовых актов, устанавливающих ограничения охоты и ограничения пребывания граждан в лесах в связи с высокой природной пожарной опасностью в период 2010-2017 г. в нескольких субъектах Российской Федерации (Нижегородская, Московская, Кировская, Омская, Тюменская и Иркутская области) ниже мы ещё раз укажем на некоторые выявленные нами региональные особенности и сделаем основывающиеся на этом выводы.

Нижегородская область

1. В нижегородской области действие ограничений на пребывание граждан в лесах в период действия ОПР распространяется на охотников. То есть, устанавливаемое нераспространение действия таких ограничений на некоторые категории граждан, (например на работников лесной охраны и других) к охотникам не относится.

2. Введение на территории Нижегородской области ОПР и введение областных ограничений на пребывание граждан в лесах в связи с пожарной опасностью в лесах устанавливаются одним нормативным правовым актом (постановлением Правительства Нижегородской области).

3. В нормативно-правовом акте, устанавливающем на территории области ОПР и ограничения пребывания граждан в лесах, в отношении установления последних не выполнялся ряд требований, которые были предусмотрены «Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах», утверждённым приказом Рослесхоза от 03.11.2011 №

471 и (с пожароопасного сезона 2017 года) также предусмотрены «Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах» утверждённым приказом Минприроды России от 06.09.2016 № 457. Так, не устанавливается надлежащим образом срок введения ограничения пребывания граждан в лесах, который не может превышать 21 календарный день, не указываются должным образом основания введения ограничения, отсутствует информация о контактных данных специализированной диспетчерской службы.

4. В августе 2011 года было принято постановление Правительства Нижегородской области от 10.08.2011 № 603 «О запрете охоты в летне-осенний период 2011 года», в котором не были должным образом (в соответствии со статьёй 21 ФЗ «О животном мире») указаны основания запрета, отсутствовала информация о представлении специально уполномоченного государственного органа и о согласовании с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Данный запрет был введён на всю территорию Нижегородской области и действовал «до снижения уровня пожарной опасности».

Московская область

1. В изученных постановлениях Правительства Московской области отсутствует информация о представлении соответствующего специально уполномоченного государственного органа.

2. Отсутствует информация о согласовании с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (с территориальным управлением Росприроднадзора).

3. В постановлениях не указано на основании положений каких именно норм закона «О животном мире» и норм закона «Об охоте...» они принимались.

Кировская область

1. За указанный период ограничения пребывания граждан в лесах (включая охотников, в отношении которых не устанавливались какие-либо исключения) устанавливались как правило постановлениями правительства области о введении ОПР (исключение – постановление «О запрете охоты в лесах на территории Кировской области», 2011 года).

2. В Кировской области в 2011 году в постановлениях о введении ОПР отсутствовали ссылки на Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах, утвержденный приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471. С 2013 года такие документы принимаются согласно вышеуказанному Порядку.

3. Ограничение пребывания граждан в лесах в Кировской области устанавливается с некоторыми исключениями (например, «за исключением проведения официальных или традиционных мероприятий»), которые не относятся к охотникам.

Тюменская область

1. НПА разработаны без учёта требований Приказа Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах».

2. Ограничение пребывания граждан в лесах Тюменской области в целях обеспечения пожарной безопасности не распространяется на охотников-любителей, добывающих пернатую дичь.

Омская область

1. Все приказы Главного управления лесного хозяйства Омской области за 2016 год «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности» принимались с соблюдением требований приказа Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах» (в 2017 году – с соблюдением требований «Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, а также проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах», утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 457).

2. Запреты на пребывание граждан в лесах носят общий характер, какие-либо исключения для отдельных категорий граждан в приказах Главного управления лесного хозяйства Омской области за 2016 и 2017 годы «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности» отсутствуют.

Иркутская область

1. В НПА отсутствует упоминание приказа Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах» и ряд его требований не исполнялся.

2. Постановлениями Правительства Иркутской области «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима» с 2010 по 2016 годы напрямую не вводились ограничения на пребывание граждан в лесах: они содержали рекомендации к главам муниципальных образований Иркутской области «определить достаточность мер по ограничению пребывания граждан в лесах и въезда в леса транспортных средств (такие ограничения начиная с 2015 года рекомендовалось вводить лишь при 4-5 КПО УП).

3. Преамбулы постановлений имеют схожие формулировки и выражены примерно следующим образом: «В связи с наступлением периода особой пожарной опасности, связанной с прогнозом неблагоприятных метеорологических явлений и возникающей угрозой населённым пунктам и объектам экономики, в целях обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Иркутской области, в соответствии со статьей 30 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», статьей 20 Закона Иркутской области от 7 октября 2008 года № 78-оз «О пожарной безопасности в Иркутской области», руководствуясь статьей 67 Устава Иркутской области, Правительство Иркутской области постановляет».

4. Каких-либо исключений для отдельных категорий граждан (включая охотников) в вопросе об ограничении доступа в леса в данных постановлениях не отмечается.

На основании проведённого анализа мы делаем следующие ниже приводимые выводы.

1. Практика ограничений охоты и ограничений пребывания граждан в лесах в связи с высокой природной пожарной опасностью имеет существенные региональные отличия.

2. В субъектах Российской Федерации значительное количество правовых актов (2011-2016 г.) приняты без учёта требований Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных

средств, проведения в лесах определённых видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах, утверждённого приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 (в том числе не устанавливается надлежащим образом срок введения ограничения пребывания граждан в лесах, который не может превышать 21 календарный день, не указываются должным образом основания введения ограничения, отсутствует информация о контактных данных специализированной диспетчерской службы, вводятся ограничения при 3-ем КПО УП (Кировская область), хотя дозволено лишь при 4-5 КПО УП).

3. В ряде регионов введение в связи с высокой пожарной опасностью в лесах ограничений охоты прослеживается в пожароопасных сезонах 2010-2012 г., затем практике ограничения охоты приходит на смену исключительно практика введения ограничения пребывания граждан в лесах, во многих субъектах Российской Федерации распространяющаяся и на граждан, осуществляющих охоту, но в некоторых регионах (Тюменская область) для охотников сделано исключение, на них такой запрет пребывания в лесах не распространяется. В то же время, в других субъектах Российской Федерации практика запрещать именно охоту в пожароопасный период сохраняется (Московская область).

4. Во многих региональных НПА, вводивших напрямую ограничения охоты в связи с высокой пожарной опасностью в лесах не были должным образом (в соответствии со статьёй 21 ФЗ «О животном мире») указаны основания запрета, отсутствовала информация о представлении специально уполномоченного государственного органа власти и о согласовании с уполномоченным федеральным органом власти.

5. В некоторых регионах устанавливается общий запрет на посещение гражданами лесов в период высокой и чрезвычайной пожарной опасности в лесах, то есть такой запрет вводится без каких-либо исключений для отдельных категорий граждан (Омская, Иркутская области), в других субъектах Российской Федерации (например, Нижегородская, Тюменская,

Кировская области) такой запрет не распространяется на некоторые категории граждан (например, на работников лесной охраны, госохотнадзора, на поломников, на сотрудников органов внутренних дел и прочих), а в некоторых субъектах Российской Федерации такой запрет не распространяется и на охотников-любителей (Тюменская область).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время теоретические основы ограничения охоты, как вида использования природных ресурсов, сформулированные в виде принципов экологического законодательства, во многом не нашли отражения в нормах действующего российского законодательства. Так, один из основных принципов федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (который определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности), гласит, что «хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации (...) оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе принципа научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды». Охота, как вид устойчивого использования природных ресурсов, является составной частью устойчивого развития и, соответственно, её ограничение, согласно вышеозначенному принципу, должно осуществляться на основании научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства, то есть её ограничению должно предшествовать выполнение определённой научной работы.

Однако данный принцип лишь сформулирован, но для его реализации в плане ограничения охоты законодателем не разработаны конкретные правовые нормы, не ясны требования и критерии выполнения такой научной работы.

Соответственно, мы говорим о том, что в настоящее время в связи с рядом существующих проблем в вопросах ограничения охоты по причине высокой пожарной опасности в лесах, является актуальной необходимостью разработки положений законодательства во исполнение принципа научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды, в контексте ограничений охотничьей деятельности населения.

Для реализации этого подхода считаем необходимым уделить серьёзное внимание проведению социологических исследований охотников России. Это позволит понять с научной точки зрения роль охотников, как в возникновении природных пожаров, так и в своевременном их обнаружении и борьбе с ними. Данные исследования могут выявить разноплановость роли охотников в данном аспекте в зависимости от различных условий (местности, времени года, численности охотников в конкретной местности, их возрастного состава и прочего). Но особенно важно выявить обозначенную роль охотников в различных субъектах Российской Федерации. Именно такого рода изучение охотников будет способствовать разработке научных обоснований по допустимости или недопустимости ограничения охоты в связи с лесными пожарами в том или ином регионе, в той или иной местности.

В отношении принципов правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, которые сформулированы в частях третьей и четвёртой статьи 2 закона «Об охоте...»(принцип участия граждан и общественных объединений в подготовке решений, касающихся охотничьих ресурсов и среды их обитания, в порядке и в формах, которые установлены

законодательством Российской Федерации» и принцип учёта интересов населения, для которого охота является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации) в отношении вопросов ограничения охоты не были приняты конкретные нормы законодательства.

Таким образом, мы считаем, что для обеспечения принятия решений в области ограничений охоты существует необходимость разработки и принятия ряда нормативных положений во исполнение нескольких основных принципов правового регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. На сегодняшний день таковые нормативные установления по вопросам ограничения охоты в связи с высокой природной пожарной опасностью отсутствуют и, соответственно, указанные выше принципы не действуют, а, как известно, нарушение принципа не является нарушением (несоблюдением) правовой нормы.

В целях комплексного анализа возникающих исследуемых нами правоотношений было уделено внимание имеющимся сведениям о роли охотников и других социальных групп граждан в возникновении природных пожаров. Выявлено, что имеющиеся социологические работы в этой области характеризуются не полнотой исследований. Но, на основании имеющихся данных, можно сделать предварительный вывод о незначительной роли охотников в возникновении пожаров, тогда как их роль в своевременном обнаружении, локализации и/или ликвидации природных пожаров, своевременном оповещении о них, явно недооценена. В связи с этим обстоятельством мы предлагаем разработать дифференцированный подход правового регулирования ограничений охоты в связи с высокой природной пожарной опасностью в лесах. В основу разработки такого механизма должны лечь, прежде всего, данные социологических исследований охотников и охотничьей активности населения в субъектах Российской Федерации, данные по социально-экономическому обследованию регионов, данные лесного плана региона, лесных регламентов лесничеств и лесопарков,

материалы межхозяйственного и внутрихозяйственного охотустройства, включая пропускную способность охотничьих угодий в среднемноголетний период наивысшей пожарной опасности по условиям погоды с учётом пожарной опасности по лесорастительным условиям, наличие сил и средств пожаротушения, вхождение этой зоны в зону ответственности наземных или авиационных сил лесоохраны и другие данные. Учёт всех перечисленных компонент в совокупности и взаимосвязи должен быть представлен в региональном плане тушения лесных пожаров, в котором предусматривается выделение зон, характеристики которых (высокая транспортная доступность, близость к крупным населённым пунктам, большая численность охотников в муниципальном районе, где располагается такая зона, высокий показатель пожарной опасности по лесорастительным условиям, наличие множественных факторов, обеспечивающих возникновение пожаров (большое количество лесных горючих материалов) и их распространение и так далее), позволяют рассматривать их как зоны, в которых рекомендуется вводить в период высокой пожарной опасности запрет на их посещение гражданами. В то же время выделяются и другие зоны, в которых может вводиться запрет на посещение гражданами лесов в период высокой пожарной опасности, но за исключением некоторых категорий граждан, в том числе и охотников, которые выполняют мониторинговую функцию (есть примеры такого подхода в субъектах Российской Федерации, например в Тюменской области). Данный подход, по нашему мнению, соответствует принципу научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды, провозглашенного статьёй 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Реализация указанного принципа в рамках рассматриваемых отношений предполагает подготовку соответствующего научного обоснования устанавливаемых ограничений пользования охотничьими ресурсами на стадии, предшествующей принятию

уполномоченным государственным органом решения об ограничении пользования животным миром в связи с высокой природной пожарной опасностью.

В связи с тем, что в ходе нашей работы выявлено, что в силу существующих противоречий норм законодательства и лакун правового регулирования, а также нормативной неопределенности условий, критериев, порядка введения ограничений на осуществление охоты и в целом на пребывание граждан в лесах в период высокой природной пожарной опасности, в субъектах Российской Федерации осуществляется собственное нормативно-правовое регулирование данных отношений, характеризующееся существенным разнообразием и противоречивостью, то, соответственно, принятие нормативных правовых актов, которые есть необходимость разработать во исполнение ряда принципов правового регулирования в области охраны окружающей среды, охоты и ведения охотничьего хозяйства, позволит привести практику ограничений охоты в регионах к единообразию.

Проведённый нами анализ также выявил, что существенным недостатком действующего законодательства является отсутствие законодательных определений понятий: «использование лесов», «виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства», а также отсутствие перечня видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

На основе анализа положений Лесного кодекса Российской Федерации нами сделаны следующие выводы.

1. Охота, осуществляемая физическими лицами, не является видом использования лесов. Использованием лесов являются виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства осуществляемые долгосрочными охотпользователями на основании охотхозяйственных соглашений при условии взимания с них платы за использование лесов.

2. Введение ограничений использования лесов или приостановление использования лесов возможно согласно положениям норм статей 27 и 28 ЛК РФ в отношении деятельности в сфере охотничьего хозяйства,

осуществляемой долгосрочным охотпользователям, которыми вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений. В отношении граждан-охотников возможно лишь введение ограничения или запрета на их пребывание в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, санитарной безопасности в лесах и в целях обеспечения безопасности граждан при выполнении работ.

Действующим российским законодательством не предусмотрено ограничение охоты в связи с пожарной опасностью в лесах. При этом в регионах существует практика таких ограничений. По причине высокой пожарной опасности в лесах правомерными являются запреты на посещение гражданами лесов, но не ограничения охоты.

Правомерными и целесообразными являются ограничения, вводимые на посещение лесов гражданами в период высокой пожарной опасности в лесах с формулированием исключений для определённых категорий граждан. Считаем, что есть необходимость выполнения ряда региональных научных исследований (проводимых во исполнение принципов законодательства в области охраны окружающей среды), благодаря которым роль охотников в возникновении природных пожаров и их роль по борьбе с ними станет более понятной с точки зрения науки. Такие исследования позволят выработать дифференцированный обоснованный подход, при котором на определённых территориях в сезон охоты, а также в период осуществления охотниками мероприятий по обустройству охотничьих угодий для целей предстоящего промысла, в правовых актах субъектов Российской Федерации, которыми устанавливается запрет на посещение гражданами лесов в связи с природной пожарной опасностью, формулировать положения, исключающие действие запрета на пребывание в лесах охотников. В то же время, данные исследования позволят выявить территории, на которых целесообразно ограничение пребывания граждан в лесах в связи с высокой природной пожарной опасностью распространять и на лиц, осуществляющих охоту. Такие научные работы также позволят соблюсти принцип участия граждан и

общественных объединений в подготовке решений, касающихся охотничьих ресурсов и среды их обитания и принцип учёта интересов населения, для которого охота является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В ходе проведённого нами анализа выявились существенные правовые недостатки охотничьего законодательства. Так ФЗ «Об охоте...» не определяет порядок установления ограничений охоты. Общий порядок установления ограничений отдельных видов пользования животным миром установлен в статье 22 закона «О животном мире», в котором в качестве основания установления таких ограничений указано: «в целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания». В статье 21 закона «Об охоте...» сформулировано дополнительное основание такого ограничения в отношении охоты – в целях обеспечения рационального использования охотничьих ресурсов. Принимая во внимание, что законом об охоте вводится иное, не содержащееся в законе «О животном мире», основание ограничения пользования объектами животного мира (охотничьими ресурсами), а также учитывая, что в охотничьем законе не прописан порядок ограничения охоты в целях рационального использования охотничьих ресурсов, мы пришли к выводу, что содержащееся в законе «Об охоте...» основание ограничения охоты – «в целях рационального использования охотничьих ресурсов» - неправомерно.

В Правилах охоты (п.55.2), в отличие от ФЗ «О животном мире», в котором указано, что ограничения отдельных видов пользования животным миром устанавливаются решением федерального органа исполнительной власти или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции, прописано, что запреты охоты устанавливаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Таким образом,

Правила охоты (утверждённые приказом Минприроды России) противоречат федеральному закону «О животном мире». Кроме того, Правила охоты (п.55.2), в отличие от закона «О животном мире» (ст.21) исключают из ограничений охоты, следующие виды охот: охоту в целях регулирования численности охотничьих ресурсов и охоту в целях осуществления научно-исследовательской, образовательной деятельности, что противоречит норме статьи 22 ФЗ «О животном мире». То есть, Правила охоты вводят в порядок установления ограничений пользования ОЖМ, прописанный в ФЗ «О животном мире» дополнительные, противоречащие федеральному закону элементы.

На основании изложенного выше мы предлагаем внести в законодательство Российской Федерации следующие изменения:

1. Внести изменение в часть первую статьи 22 федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 № 209-ФЗ, заменив слова «их рационального использования» словами «воспроизводства охотничьих ресурсов и среды их обитания»

2. Дополнить статью 22 федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» частью третьей следующего содержания: «Порядок установления ограничений охоты определяется федеральным законом федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире».

3. Исключить из пункта 55.2 правил охоты, утверждённых приказом Минприроды России от 16.11.2010 № 512 «Об утверждении Правил охоты», следующие слова: «и на территории которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) установлен запрет охоты в соответствии с законодательством Российской Федерации, за исключением осуществления охоты в целях регулирования численности

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативно - правовые акты

1.1. Нормативно - правовые акты Российской Федерации

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [Текст] : [федер. конст. закон: принята всенародным голосованием 12 дек.1993г.: в ред с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ]. - СЗ РФ. – 1993.- Ст. 137.
2. «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017).
3. Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 № 209-ФЗ.
4. Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.01.2012 № 22983).
5. Приказ Рослесхоза от 05.12.2011 № 511 «Об утверждении Правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.04.2012 № 23849).
6. Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 (ред. от 21.03.2017) «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации»).
7. Приказ Минприроды России от 16.11.2010 № 512 (ред. от 06.08.2015) «Об утверждении Правил охоты».

8. Федеральный закон от 29.12.2010 № 442-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
10. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О животном мире».
11. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017).
12. Приказ Минприроды России от 06.09.2016 № 457 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.12.2016 № 44580).
13. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О пожарной безопасности» (ст. 30).

1.2. Нормативно - правовые акты субъектов Российской Федерации

14. «О введении ограничения охоты на территориях Волоколамского, Клинского и Лотошинского муниципальных районов Московской области» (вместе с «Перечнем охотничьих хозяйств, расположенных на территориях Волоколамского, Клинского и Лотошинского муниципальных районов Московской области»).
15. Приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 04.05.2017 № 7-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в

них транспортных средств, а также проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности».

16. Приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 06.06.2016 № 20-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности».

17. Приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 26.05.2016 № 17-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности».

18. Приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 20.05.2016 № 15-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности».

19. Приказ Главного управления лесного хозяйства Омской области от 06.05.2016 № 12-п «Об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности».

20. Закон Нижегородской области от 26.10.1995 № 16-3 (ред. от 30.11.2016) «О пожарной безопасности» (принят постановлением ЗС НО от 17.10.1995 № 170).

21. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 29.04.2010 № 774-р «О введении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима».

22. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 05.05.2010 № 819-р (ред. от 28.07.2010) «О введении особого противопожарного режима в лесах».

23. Постановление Правительства Иркутской области от 29.05.2010 № 131-пп (ред. от 08.06.2010) «О введении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».

24. Постановление Правительства Кировской области от 06.07.2010 № 57/296 «Об установлении особого противопожарного режима».
25. Постановление Правительства Московской области от 02.08.2010 № 605/32 «О введении на территории Московской области ограничения охоты в период летне-осенней охоты 2010 года».
26. Постановление Губернатора Московской области от 03.08.2010 № 93-ПГ «О введении в Московской области режима чрезвычайной ситуации».
27. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 24.08.2010 № 1732-р (ред. от 24.09.2010) «О дополнительных мерах по ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с лесными и торфяными пожарами на территории Нижегородской области, и ее последствий».
28. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 03.03.2011 № 275-р «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2011 года».
29. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 25.03.2011 № 409-р (ред. от 25.04.2011) «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2011 году».
30. Постановление Правительства Нижегородской области от 28.04.2011 № 313 (ред. от 09.06.2011) «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима».
31. Постановление Правительства Иркутской области от 29.04.2011 № 120-пп «О введении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
32. Постановление Правительства Кировской области от 17.05.2011 № 104/195 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах на территории Кировской области».
33. Постановление Правительства Нижегородской области от 10.08.2011 № 603 «О запрете охоты в летне-осенний период 2011 года».
34. Постановление Правительства Нижегородской области от 10.08.2011 № 603 «О запрете охоты в летне-осенний период 2011 года».

35. Постановление Правительства Кировской области от 11.08.2011 № 116/357 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах на территории Кировской области».
36. Постановление Правительства Кировской области от 11.08.2011 № 116/374 «О запрете охоты в лесах на территории Кировской области».
37. Постановление Правительства Московской области от 12.08.2011 № 836/32 «О введении на территории Московской области ограничения охоты в период летне-осенней охоты 2011 года».
38. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 19.03.2012 № 496-р «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2012 года».
39. Постановление Правительства Тюменской области от 10.04.2012 № 122-п (ред. от 03.05.2012) «Об установлении ограничений в Тюменской области на весенний период охоты в 2012 году».
40. Постановление Правительства Тюменской области от 20.04.2012 № 150-п (ред. от 28.04.2012) «О введении особого противопожарного режима».
41. Постановление Правительства Нижегородской области от 26.04.2012 № 235 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима».
42. Постановление Правительства Московской области от 09.08.2012 № 985/29 «О введении на территории Московской области ограничения охоты, за исключением охоты в целях регулирования численности охотничьих ресурсов, в период летне-осенней охоты 2012 года».
43. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 06.03.2013 № 481-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2013 году».
44. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 07.03.2013 № 488-р «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2013 года».

45. Постановление Правительства Нижегородской области от 12.04.2013 № 222 «Об установлении ограничений охоты на пернатую дичь в период весенней охоты 2013 года».
46. Постановление Правительства Нижегородской области от 22.04.2013 № 246 (ред. от 02.09.2013) «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима».
47. Постановление Правительства Тюменской области от 27.05.2013 № 176-п «О введении особого противопожарного режима».
48. Постановление Правительства Кировской области от 14.06.2013 № 212/337 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области».
49. Постановление Правительства Кировской области от 17.07.2013 № 217/421 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области».
50. Постановление Правительства Московской области от 05.08.2013 № 586/33.
51. Постановление Правительства Кировской области от 13.08.2013 № 222/485 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области».
52. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 05.03.2014 № 298-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2014 году».
53. Постановление Правительства Нижегородской области от 15.04.2014 № 249 (ред. от 23.05.2014) «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима».

54. Постановление Правительства Иркутской области от 18.04.2014 № 210-пп (ред. от 28.04.2014) «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
55. Постановление Правительства Тюменской области от 29.04.2014 № 200-п «О введении особого противопожарного режима».
56. Постановление Правительства Нижегородской области от 05.05.2014 № 307 (ред. от 16.05.2014) «Об ограничении пребывания граждан в лесах, въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах Нижегородской области».
57. Постановление Правительства Иркутской области от 08.05.2014 № 244-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
58. Постановление Правительства Иркутской области от 30.05.2014 № 264-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
59. Постановление Правительства Кировской области от 03.06.2014 № 265/354 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области».
60. Постановление Правительства Нижегородской области от 04.06.2014 № 371 «О введении режима чрезвычайной ситуации в лесах».
61. Постановление Правительства Иркутской области от 26.06.2014 № 295-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
62. Постановление Правительства Нижегородской области от 02.07.2014 № 439 «Об утверждении Положения об особом противопожарном режиме на территории Нижегородской области».

63. Постановление Правительства Иркутской области от 04.08.2014 № 382-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
64. Постановление Правительства Московской области от 07.08.2014 № 623/31 «О введении на территории Московской области ограничения охоты в период летне-осенней охоты 2014 года».
65. Постановление Правительства Московской области от 19.08.2014 668/33 «Об отмене ограничения охоты на территории Московской области и о признании утратившим силу постановление Правительства Московской области от 07.08.2014 № 623/31 «О введении на территории Московской области ограничения охоты в период летне-осенней охоты 2014 года».
66. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 06.03.2015 № 335-р (ред. от 31.08.2015) «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2015 года».
67. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 12.03.2015 № 358-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2015 году».
68. Постановление Правительства Иркутской области от 13.04.2015 № 146-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
69. Постановление Правительства Нижегородской области от 16.04.2015 № 221 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима».
70. Постановление Правительства Нижегородской области от 22.04.2015 № 235 «Об ограничении пребывания граждан в лесах, въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах Нижегородской области».

71. Постановление Правительства Иркутской области от 08.05.2015 № 228-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
72. Постановление Правительства Нижегородской области от 21.05.2015 № 312 «Об ограничении пребывания граждан в лесах, въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах Нижегородской области».
73. Постановление Правительства Кировской области от 02.06.2015 № 41/286 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области».
74. Постановление Правительства Иркутской области от 11.06.2015 № 292-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
75. Постановление Правительства Иркутской области от 14.07.2015 № 346-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
76. Постановление Правительства Иркутской области от 12.08.2015 № 394-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима».
77. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 15.03.2016 № 256-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2016 году».
78. Постановление Правительства Нижегородской области от 14.04.2016 № 213 «Об установлении на территории Нижегородской области особого противопожарного режима».
79. Постановление Правительства Кировской области от 25.07.2016 № 113/458 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об

ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области».

80. Постановление Правительства Кировской области от 23.08.2016 № 5/62 «Об установлении особого противопожарного режима в лесах и об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств на территории Кировской области».

81. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 03.03.2017 № 208-р «О мерах по охране лесов и торфяников Нижегородской области от пожаров в 2017 году».

82. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 17.03.2017 № 294-р «Об обеспечении пожарной безопасности объектов и населенных пунктов в весенне-летний период 2017 года».

83. Постановление Правительства Иркутской области от 31.05.2017 № 357-пп «Об отдельных вопросах введения ограничений в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности и внесении изменений в постановление Правительства Иркутской области от 14 марта 2017 года № 145-пп».

2. Учебная литература

84. Алексеев С. С. Теория государства и права [Текст]: учебник Т.8/ С. С. Алексеев.- М.: Статут, 2010 г.

85. Пиголкин, А. С. Теория государства и права [Текст]: учебник для юридических вузов / А. С. Пиголкин. - М.: ОАО Издательский Дом Городец, 2009.

86. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права [Электронный ресурс] / Г.Ф. Шершеневич // 1924.- Режим доступа: Internet/http:// yandex.ru/ yandsearch/t ext/ эл.библиотека [Консультант Плюс], свободный. - Загл. с экрана.

87. Щетинский Е. А. Охрана лесов: Учебник, М.: ВНИИЛМ, 2001. – С. 82-100.

3. Монографическая литература, статьи в периодических изданиях, электронные ресурсы

88. Байгозин Д. П. Рассмотрение фактов антиохотничьей пропаганды в аспекте дискриминации граждан - охотников / Д. П. Байгозин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. - 2016. - №3. - С. 11-13.
89. БРИКС: контуры многополярного мира: Монография (отв. ред. Т.Я. Хабриева) («Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», «Юриспруденция», 2015) из информационного банка «Постатейные комментарии и книги».
90. Винобер А. В. Апология охоты (Краткий очерк философско-антропологической теории охоты) / А. В. Винобер // Иркутск: Оттиск, 2016. - С. 76-77.
91. Горохов Д. Б. Проблемы правотворчества и соблазн сомнительной легитимизации: когда охота пуще неволи //Адвокат. – 2016. – №. 2. – С. 23-40.
92. Гребнев И. А. О некоторых направлениях совершенствования государственного регулирования рынка продукции охоты и охотничьего хозяйства / И. А. Гребнев, А. В. Пушкин, А. В. Блинова // Аграрная наука Евро-Северо-Востока. – 2017. - №2 (57). –С. 62-66.
93. Долгов И. Американский охотник - статистический портрет. Кто и когда напишет «портрет» российского? / И. Долгов // Национальный охотничий журнал «Охота» - 2010 - №9 - С. 26-33.
94. Захаренков А.С. Ефремов Д.Ф. Кузьмичёв Е.П. Методология адресной работы по профилактике лесных пожаров с различными социальными группами населения. / Подготовлено группой экспертов Всемирного банка в рамках дополнительного мероприятия «Лесные пожары в процессе ФЛЕГ на территории Российской Федерации» по направлению 2.1. Странового плана программы ЕПД ФЛЕГ Российской Федерации «Разработка методических

рекомендаций (типового макета) по подготовке и реализации системы мер по предотвращению незаконных рубок и нелегального оборота древесины и их апробация на региональном уровне». – 2013 – С.10-18.

95. Касаткин Ю.И. Охота – отрасль материального производства / Сборник. Сост. Краев Н.В. / Киров, 1990 – 62 с.

96. Краев Н. В. Антиохотничье движение – угроза национальной безопасности России / Н. В. Краев // Современные проблемы природопользования, охотоведения и звероводства: материалы Междунар. науч. – практ. конф., посвящ. 95-летию ВНИИОЗ им.проф. Б.М. Житкова (22–25 мая 2017 г.) / ФГБНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова. – Киров, 2017. – С.470-474.

97. Краев Н. В. О практике регламентации весенней охоты [Электронный ресурс] / Н. В. Краев / 26.10. 2016. Режим доступа: <http://ihunter.pro/posts/ohotniche-zakonodatelstvo/411>.

98. Краев Н. В. Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н. В. Краев, В. Н. Краева. / ВНИИОЗ. – Киров, 2006. 2-е изд. доп. и перераб. 624 с.

99. Краев Н. Правовое регулирование весенней охоты: история и современность // Вестник охотника и рыболова. Массовый ежемесячник Российской Федерации. 2004. № 8. С. 10-19. Извлечения обнародованы на сайте Ассоциации профессиональных охотников в обсуждении «К учёному совету ВНИИОЗ» сообщение № 31. URL: <http://ihunter.pro/posts/informatsiya-dlya-instruktorov-i-ekspertov/421>.

100. Лопан Н.А. Охота с 10 лет! [Электронный ресурс] / Н.А. Лопан / 06.06.2016. Режим доступа <http://ihunter.pro/posts/ohotnichya-etika/387> (дата обращения 15.06.2017).

101. Матвейчук С. Американский план поддержки охоты // Охота – национальный охотничий журнал - 2010 - № 4-5. С. 6-9.

102. Матвейчук С.П. О теоретико-концептуальных основах разработки программ развития охотничьего хозяйства: Тезисы к докладу на учёном

совете ВНИИОЗ (28 февраля 2006 г.). – Киров: «ООО Издательство «Альфа-Ком», 2006. – 16 с.

103. Матвейчук С.П. Российское охотоведение и проблемы организации охотничьей деятельности / Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. к.с.-х.н. – Киров, 2000. – 24 с.

104. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) (под ред. А.П. Анисимова) («Деловой двор», 2010) из информационного банка «Постатейные комментарии и книги».

105. Овечкина Н. Пожары: факты и домыслы [Электронный ресурс] / Н. Овечкина / 23.04.2015. Режим доступа: <http://ihunter.pro/posts/inventarizatsiya-i-bonitirovka-ohotnichih-ugodiy/277> (дата обращения: 20.04.2017).

106. Пажетнов В. С. Охота - фактор, поддерживающий у бурого медведя страх перед человеком // Вестник охотоведения. – 2016. – Т. 13. – №. 1. – С. 4-7.

107. Пушкин А. В. Заметка о побудительных мотивах охоты / А. В. Пушкин, В. В. Грецов, А. Е. Плаксин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. – 2016. – №2. – С. 21-27.

108. Пушкин А. В. К разработке определения понятия «антиохотник» / А. В. Пушкин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. – 2017. – 1(4). – С. 23-39.

109. Пушкин А. В. Охота – часть духовной жизни общества / А. В. Пушкин // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. – 2016. – №1. – С. 17.

110. Работа с населением по предотвращению лесных пожаров: Учебно-практическое пособие / Под ред. чл. кор. РАСХН Е. П. Кузьмичёва - М.: Издательство «Алекс», 2005. – С. 47.

111. Рогачёв Г.Г. Социально-экологические проблемы охоты и рыболовства: Автореф. дис. д-ра биол. наук. – М., 2000, - 45 с.

112. Скворцов Д.А. 2008. Динамика нормативных запретов орудий и способов охоты (на материале Кировской области) // Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов: Материалы Международной научно-практической конференции, 29 мая – 01 июня 2008 г. / ФГОУ ВПО «Иркутская государственная сельскохозяйственная академия», факультет охотоведения. Иркутск: ИрГСХА. С. 189-193.
113. Труды ВНИИОЗ № 3 (53) Охотоведение: Экономика, организация, право» / Научно-теоретический журнал. – Киров, 2006. С. 12-68.
114. Фокин С.Ю. Фенология весеннего пролёта уток в пойме реки Клязьмы и оптимальные сроки охоты на селезней / С. Ю. Фокин // Материалы II международной, VII Всероссийской научно-практической конференции «Состояние среды обитания и фауны охотничьих животных России и сопредельных территорий», Балашиха 10-11 марта 2016 / ФГОУ ВО «Российский государственный аграрный заочный университет», Ассоциация Росохотрыболовсоюз, Управления регулирования и использования объектов животного мира Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области, МСОО «Московское общество охотников и рыболовов», Московское общество испытателей природы. М. 2016. – С. 494 – 501.
115. Целыхова Е. К вопросу о состоянии понятийного (терминологического) аппарата Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте...» [Электронный ресурс] / Е. Целыхова / 05.04.2017. Режим доступа: <http://ihunter.pro/posts/ohotniche-zakonodatelstvo/458> (дата обращения: 20.06.2017).
116. González, Pedro Blas. Perspicuity and Existential Alertness in José Ortega y Gasset's 'Meditations on Hunting'. *D i s p u t a t i o. Philosophical Research Bulletin*. 2016. Vol. 5. №о. 6. P. 395-403.
117. Ortega y Gasset, José. A «Veinte Años de Caza Mayor», del Conde de Yebes // *Obras Completas de José Ortega y Gasset*. Tomo VI (1941-1946). Y

Brindis y Prólogos / Sexta Edición. Madrid: Revista de Occidente, 1964. P. 419-491.

118. Ortega y Gasset, José. Meditations on Hunting. Belgrade, Montana, USA: Wilderness Adventures Press, 1995. 140 p.

СРЕДНЕМНОГОЛЕТНЯЯ ГОРИМОСТЬ РЕГИОНОВ ПО ДАННЫМ ИСДМ-РОСЛЕСХОЗ (2000-2013 гг.)



**СРЕДНЕМНОГОЛЕТНЯЯ ГОРИМОСТЬ НИЖЕГОРОДСКОЙ,
МОСКОВСКОЙ И КИРОВСКОЙ ОБЛАСТЕЙ ПО ДАННЫМ
ИСДМ-РОСЛЕСХОЗ (2000-2013 гг.)**



Московская область



Кировская область



СРЕДНЕМНОГОЛЕТНЯЯ ГОРИМОСТЬ ОМСКОЙ, ТЮМЕНСКОЙ И ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТЕЙ ПО ДАННЫМ ИСДМ-РОСЛЕСХОЗ (2000-2013 гг.)

Омская область



Тюменская область



Иркутская область

