Научная статья

УДК 349.6
DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(2).195-205

Перспективы применения норм Европейской хартии охоты и биоразнообразия в природоохранной деятельности России

Роман Юрьевич Колобов
Иркутский государственный университет, Иркутск, Россия
roman.kolobov@gmail.com, https://orcid.org/0000-0003-1488-7530

Ярослава Борисовна Дицевич
Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Иркутск, Россия
yaroslavadi@mail.ru, https://orcid.org/0000-0002-4004-8581

АННОТАЦИЯ

На сегодняшний день имеется ряд документов международно-правового характера в сфере охраны и использования животного мира, до настоящего времени не подписанных и не ратифицированных Российской Федерацией, однако имеющих потенциал совершенствования природоохранной деятельности на национальном уровне. В статье приводится информация о значимых документах в рассматриваемой сфере – Конвенции об охране дикой фауны и флоры, и природных сред обитания в Европе, а также Европейской хартии охоты и биоразнообразия, основными целями принятия которых являются сохранение дикой флоры и фауны и их природных районов обитания, содействие межгосударственному сотрудничеству в охране животных и мест их обитания. Основываясь на собственном переводе текста Европейской хартии охоты и биоразнообразия и методических рекомендаций по ее применению, авторы провели анализ норм Хартии в виде сформулированных 12 принципов устойчивой охоты, а также дополнительных сведений, содержащихся в методических рекомендациях к Хартии. С применением общенаучных и частнонаучных методов рассмотрены примеры из российской практики сохранения объектов животного мира. Исторический метод использован при описании хода формирования и принятия данного документа. Авторы отмечают разнообразие принятых во исполнение норм Бернской Конвенции документов и проводят анализ Европейской хартии охоты и биоразнообразия, нормы которой могут использоваться государствами при разработке политики в области охоты, в том числе в целях обеспечения осуществления устойчивой охоты. Приведена содержащаяся в Европейской хартии охоты и биоразнообразия дефиниция понятия «устойчивая охота», отражающая социальную, экономическую и культурную сущность данной деятельности. Сделан вывод о перспективности использования норм рассматриваемых международных документов в целях повышения эффективности деятельности по регулированию правоотношений в сфере охраны и использования животного мира, обеспечению соответствия принципам устойчивого развития при осуществлении охотхозяйственной деятельности в России и ее регионах, в частности, на Байкальской природной территории.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

охрана объектов животного мира, экосистема озера Байкал, Бернская конвенция, Европейская хартия охоты и биоразнообразия

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00618.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Колобов Р.Ю., Дицевич Я.Б. Перспективы применения норм Европейской хартии охоты и биоразнообразия в природоохранной деятельности России // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 2. С. 195–205. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).195-205.

© Колобов Р.Ю., Дицевич Я.Б., 2022

Original article

Prospects for the application of the norms of the European Charter of Hunting and Biodiversity in Russia's environmental activities

Roman Y. Kolobov
Law Institute Irkutsk State University, Irkutsk, Russia
roman.kolobov@gmail.com, https://orcid.org/0000-0003-1488-7530

Yaroslava B. Ditsevich
Irkutsk Law Institute (branch) of Federal Establishment of University of the prosecutor's office of the Russian Federation, Irkutsk, Russia
yaroslavadi@mail.ru, https://orcid.org/0000-0002-4004-8581

ABSTRACT

Currently, there are a number of documents of an international legal nature in the field of protection and use of wildlife, which have not been yet ratified by the Russian Federation, but have the potential to improve environmental activities at the national level. The article provides information on important documents in the field under consideration – the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, as well as the European Charter of Hunting and Biodiversity, the main objectives of which are the conservation of wild flora and fauna and their natural habitats, the promotion of interstate cooperation in the protection of animals and their habitats. Based on the author›s translation of the authentic text of the Charter and the developed methodological recommendations for its application in English, the work analyzes the norms of the Charter in the form of formulated 12 principles of sustainable hunting, as well as additional information contained in the methodological recommendations to the Charter. With the use of general scientific and private scientific methods, examples from the Russian practice of preserving objects of the animal world are considered. The historical method is used in describing the course of the formation and adoption of this document. Noting thediversity of documents adopted in compliance with the norms of the Berne Convention that are significant in the field of biodiversity conservation, the authors provide an analysis of the European Charter of Hunting and Biodiversity (here in after referred to as the Charter), the norms of which are prescribed by the permanent structures of the Berne Convention to be applied by States when developing hunting policies, including in order to ensure the implementation of sustainable hunting. The definition of the concept of «sustainable hunting» contained in the Charter is given, noting the social, the economic and cultural essence of this activity. The author makes conclusion about the prospects of using the norms of the international documents under consideration in order to increase the effectiveness of activities to regulate legal relations in the field of protection and use of wildlife, to ensure compliance with the principles of sustainable development in the implementation of hunting activities in Russian Federation and its regions, including Baikal natural area.

KEYWORDS

protection of wildlife, Lake Baikal ecosystem, Berne Convention, European Charter of Hunting and Biodiversity

ACKNOWLEDGMENTS

The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00618.

FOR CITAITION

Kolobov R.Y., Ditsevich Y.B. Prospects for the application of the norms of the European Charter of Hunting and Biodiversity in Russia's environmental activities. *Akademicheskiy yuridicheskiy zhurnal = Academic Law Journal*. 2022;23(2):195–205. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).195-205.

Введение

К числу международных документов, до настоящего времени не ратифицированных Российской Федерацией, но перспективных в плане повышения эффективности деятельности по регулированию правоотношений в сфере охраны и использования животного мира, относится немало различных конвенций, соглашений, хартий и других правовых актов.

Одним из фундаментальных, подписанных Россией, международно-правовых документов в сфере сохранения флоры и фауны является Конвенция о биологическом разнообразии. Этот правовой акт содержит важные положения, применяемые в природоохранной практике многих государств. Однако задолго до принятия данного документа в 1979 году была принята Конвенция об охране дикой фауны и флоры

и природных сред обитания в Европе (далее – Бернская конвенция), в определенной степени явившаяся основой для принятия Конвенции о биологическом разнообразии в контексте регулирования охоты и в целом правоотношений в сфере охраны и использования объектов животного мира[1].

Как следует из норм Бернской конвенции, основными целями ее принятия являются сохранение дикой флоры и фауны и их природных районов обитания; содействие межгосударственному сотрудничеству в охране тех видов животных и мест их обитания, которые требуют такого сотрудничества, при этом особое внимание уделяется исчезающим и уязвимым видам[2].

Во исполнение норм Бернской конвенции принято немало значимых в области сохранения биоразнообразия документов. При этом особое значение в контексте заявленных целей настоящего исследования имеет принятая под эгидой Бернской конвенции Европейская хартия охоты и биоразнообразия (далее – Хартия). Рекомендация № 128 Постоянного комитета Конвенции предлагает государствам-участникам, государствам-наблюдателям и международным организациям принять во внимание Хартию и применять ее принципы при выработке своей политики в области охоты для того, чтобы обеспечить осуществление устойчивой охоты.

Несмотря на то, что настоящее исследование ориентировано на проблематику сохранения озера Байкал (учитывая наличие определенных исторических предпосылок формирования механизма его международно-правовой охраны [2], вышеуказанные международные документы, в случае выражения Россией согласия на их обязательность, несомненно, окажут позитивное влияние на деятельность по охране окружающей среды в любом ином регионе страны.

На первый взгляд, законодательством об охране озера Байкал в узком его понимании уделяется не столь много внимания вопросам сохранения животного и растительного мира, что вполне объяснимо, поскольку данная сфера в большей степени урегулирована российским экологическим законодательством. В то же время абсолютное большинство норм, направленных на сохранение водных и лесных ресурсов Байкальской природной территории, в итоге создают значимые правовые предпосылки для сохранения животного и растительного биоразнообразия, поскольку лесные массивы и водные объекты являются непосредственной средой обитания животного мира, без надлежащего качества которой невозможно обеспечить сохранение экосистемы Байкала и каждого из ее элементов.

Что касается специального законодательства в области охраны животного мира, к которым в том числе относятся законы байкальских регионов, регулирующие вопросы сохранения охотничьих ресурсов, рецепция общих принципов и конкретизированных правил поведения при осуществления устойчивой охоты, сформулированных в Бернской конвенции и в Европейской хартии, безусловно, пойдет на пользу как содержанию национальных нормативных правовых актов, так и развитию сферы регулируемых ими правоотношений в целом.

В ходе исследования использовались общенаучные и частнонаучные методы исследования, включая исторический, методы анализа, синтеза и иные.

Общая характеристика Европейской хартии охоты и биоразнообразия

В рамках настоящей статьи приведены результаты изучения содержания Европейской хартии охоты и биоразнообразия, которая разрабатывалась в течение двух лет рабочей группой, сформированной под эгидой Бернской конвенции. Импульсом к ее появлению стала рекомендация 1689 Парламентской ассамблеи Совета Европы 2004 года, в которой высказывалась необходимость выработки подобного документа как свода общих принципов и передовых практик в охоте, особенно в части регулирования порядка организации и осуществления туристической охоты.

Хартия состоит из 12 принципов и 47 методических рекомендаций, адресованных работникам органов власти и так называемым менеджерам (в российской терминологии под ними прежде всего понимаются охотпользователи, т. е. лица, обладающие правами на закрепленные охотничьи угодья), а также 59 методических рекомендаций, адресованных охотникам и организаторам охоты.

[1] В рассматриваемом контексте представляет интерес история принятия Бернской конвенции (Convention on the Conservation of European Wildlife and natural habitats. Bern, September 19, 1979. URL: https://www.naturaitalia.it/static/temp/allegati_natura_italia/biodiversita /accordi/Convenzione_di_Berna_EN.pdf), оказавшая влияние на содержание и формирование ее постоянно действующих органов [1, с. 224–225].

[2] В официальном пояснительном докладе к Конвенции отмечается, что указание на «дикую» флору и фауну исключает применение Конвенции к животным, выведенным либо содержащимся в неволе (см.: URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/ DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca431 (дата обращения: 11.05.2022).

Целью Хартии является сохранение дикой фауны и естественных мест обитания животных. В Хартии подчеркивается, что охотники могут внести свой вклад в достижение этой цели посредством регулирования численности популяций дичи; заботы о местах ее обитания; содействия в проведении мониторинга и исследований; повышения общественной осведомленности о вопросах сохранения животных. Таким образом, можно прийти к выводу, что Хартия в немалой степени содействует формированию устойчивой охоты и охотничьего туризма.

В разделе 1.2 Хартии дано определение термину «устойчивая охота»: это использование видов диких животных и мест их обитания таким образом и в такой степени, чтобы оно не приводило к длительному снижению биоразнообразия или не препятствовало его восстановлению. Такое использование поддерживает потенциал биоразнообразия на уровне потребностей и ожиданий настоящего и будущих поколений. При этом сама охота является социальной, экономической и культурной деятельностью. Таким образом, в анализируемом документе основное внимание уделено вопросам устойчивого развития как ключевой «зонтичной» концепции развития человечества, признанной на международном уровне [3, с. 20].

Осуществляемая устойчивым образом (т. е. в соответствии с вышеизложенными принципами), охота ощутимо способствует сохранению популяций диких животных и мест их обитания, а также приносит пользу человеку, являясь важным элементом управления дикой природой и обеспечивая вклад в сохранение биоразнообразия, содействуя развитию сельского хозяйства и лесного дела, помогая контролировать численность хищников и др. [4, с. 531].

Основные правила устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов и сохранения их биологического разнообразия

Как отмечается в Хартии, на момент ее принятия в Европе насчитывается порядка 7 млн охотников, а индустрия охоты обеспечивает около 120 000 рабочих мест. Все эти обстоятельства предопределяют необходимость выработки правил устойчивой охоты и устойчивого охотничьего туризма. Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также исходит из принципов устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов и сохранения их биологического разнообразия (пункт 1 статьи 2)[3].

Первый принцип, закрепляемый Хартией, требует поощрения мультиуровневого механизма управления, максимизирующего выгоду для сохранения биоразнообразия и для общества[4]. Обоснование этого принципа сводится к тому, что решения, касающиеся пользования охотничьими ресурсами и состояния сред их обитания, подвержены влиянию со стороны разноуровневых факторов, в том числе социальных и культурных. Политика, влияющая на эти факторы, должна отличаться гибкостью в целях учета всего разнообразия этих факторов. В числе наиболее важных методических рекомендаций, закрепленных в целях успешной реализации этого принципа, следует отметить необходимость государственным органам принимать во внимание наличие различных режимов охраны фауны – международного, национального, регионального и местного; поощрять создание политики, которая уменьшает конфликты и создает синергетический эффект между охотой и другими интересами в сфере охраны дикой природы, поощряет наилучшие практики; обеспечить, чтобы политика реализовывалась с учетом местных культурных особенностей; регулярно проводить аудит факторов, ухудшающих состояние охраны биоразнообразия, и обеспечивать их нейтрализацию.

Российское законодательство об охоте основано на децентрализации компетенции государственных органов в соответствии с федеративным устройством страны. Причем значительная часть регулируемых вопросов на сегодняшний день отнесена к ведению субъектов Федерации, что позволяет создавать достаточно гибкую систему регулирования рассматриваемой деятельности с учетом специфики географического расположения, климатических условий и отдельных территорий. Так, Закон об охоте определяет существенные по объему и значению перечни вопросов, регулируемых на уровне субъекта Федерации (статья 34), а также решаемых в порядке реализации переданных федеральных полномочий (статья 33).

К числу действий охотников и туроператоров в сфере охоты, необходимых для обеспече-

[3] Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

[4] Здесь и далее приводится авторский перевод. Вместе с тем предлагается вариант перевода формулировок в литературной обработке [5].

ния воплощения первого принципа, относится оказание содействия всем уровням власти по созданию стимулов для сохранения биоразнообразия посредством устойчивого использования биоресурсов, а также стремление достичь максимальных выгод в сохранении биоразнообразия посредством осуществления устойчивой охоты и ведения охотничьего хозяйства.

Второй принцип Хартии – обеспечение доступности для понимания правил охоты и их соблюдения[5]. Поведение, соответствующее правилам, должно быть легко достижимым, а поведение, нарушающее правила, должно быть неминуемо обнаруживаемо. Неэффективное (включая неполное или неприменяемое) регулирование может порождать негативные последствия (например, незаконную охоту), если нарушение правил влечет за собой значительную выгоду и не требует серьезных затрат.

В этой связи при формировании правовых основ охоты необходимо формулировать простые, гибкие и логичные правила, соответствующие биологическим принципам, международной и национальной политике, социо-экономическому контексту. При установлении запретов необходимо руководствоваться соображениями обоснованности с точки зрения целей сохранения природы, а также их понятностью для адресатов – участников рассматриваемых отношений. Формирование правил должно быть прозрачно и открыто для активного участия охотников и иных заинтересованных лиц.

Охотники и туроператоры в сфере охотничьего туризма должны участвовать в процессе формирования правового регулирования; соблюдать правила охоты, сохранения природы и частной собственности; по возможности внедрять саморегулирование. Отдельно в числе методических рекомендаций отмечается содействие в пресечении браконьерства.

Третий принцип – обеспечивать экологически устойчивый характер добычи[6]. Необходимо поддерживать такой статус сохранности видов, который обеспечивает устойчивость добычи. Условием устойчивого использования является активное использование достоверных научных и традиционных знаний.

В области принятия решений регулирующими органами соблюдение третьего принципа обеспечивается выполнением следующих основных методических рекомендаций. Во-первых, необходимо внедрение адаптивных управленческих стратегий для устойчивого отбора и сохранения численности популяций на оптимальных уровнях. Во-вторых, требуется обеспечить формулирование четких целей в планах управления в сфере охраны и использования объектов животного мира[7]. Такие планы должны учитывать поведенческие и экологические особенности диких видов животных и обеспечиваться надлежащим внедрением, мониторингом, а также возможностью пересмотра (обновления). В-третьих, необходимо избегать и смягчать негативные влияния на виды диких животных и среды их обитания. В-четвертых, при наличии сформированных планов управления требуется отражение в указанных документах показателей добычи охотничьих животных как местными охотниками, так и туристами. В-пятых, важным является сотрудничество с охотниками в целях мониторинга и управления популяциями и местами обитания, а также с географически смежными органами власти для надлежащего управления трансграничными видами и местами обитания. В-шестых, необходимо разработать стандартизированную систему сбора данных о добыче животных. В-седьмых, требуется осознание того, что как естественные, так и антропогенные изменения в состоянии популяций и мест обитания неизбежны.

В числе основных действий, которые могут осуществлять охотники для реализации третьего принципа, необходимо отметить, прежде всего, содействие в мониторинге и научных исследованиях; понимание и признание биологической роли и влияния местных хищников[8] на популяции диких животных; обеспечение оптимальных уровней популяции диких животных.

Четвертый принцип Хартии посвящен необходимости сохранения характерных для той или иной местности видов животных и недопустимости вторжения инвазивных чужеродных видов в места обитания, поскольку в долговременном

[5] В рассматриваемой норме Хартии на английском языке используется термин «respected», в некоторых источниках переводимый как «признание» [5]. В целом на английском языке наименование принципа звучит следующим образом: «Ensure that regulations are understandable and respected».

[6] Вариант текста на английском языке: «Ensure that Harvest is Ecologically Sustainable».

[7] Несмотря на то, что в рассматриваемом документе упоминается лишь словосочетание «планы управления» (без уточнения), комплексный анализ текста позволяет предположить, что речь идет о таких документах стратегического планирования, как схемы территориального охотустройства, необходимость формирования которых в каждом субъекте Российской Федерации установлена российским законодательством.

[8] Представляется, что данное уточнение справедливо прежде всего для таких крупных хищников, как волк и медведь.

измерении это может сказаться на жизнеспособности популяции. В этих целях необходимо воздерживаться от выпуска новых чужеродных видов, которые могут негативно повлиять на местную флору и фауну; привлекать охотников к истреблению инвазивных (чужеродных) видов; содействовать восстановлению оригинальных местных видов флоры и фауны в соответствии с рекомендациями Международного союза охраны природы (МСОП) и предусматривать четкие планы управления, закрепляющие мероприятия по такому восстановлению; включать генетические вопросы в планы управления; осуществлять мониторинг генетических характеристик некоторых видов.

В рамках деятельности административных органов Бернской конвенции, направленной на сохранение биоразнообразия, уделяется значительное внимание проблеме интродукции инвазивных видов. Так, приняты рекомендации: № 99 «О европейской стратегии по инвазивным чужеродным видам» (2003 год)[9]; № 134 «О растениеводстве и инвазивных чужеродных растениях» (2008)[10]; № 154, утвердившая Европейский кодекс поведения по домашним животным и инвазивным чужеродным видам (2011)[11]; № 167 «Об охраняемых территориях и инвазивных чужеродных видах» (2013)[12]. В соответствии с предметом настоящего исследования особый интерес вызывает рекомендация № 166, утвердившая Европейский кодекс поведения по охоте и инвазивным чужеродным видам (2013)[13]. Это достаточно объемный документ, формулирующий руководящие начала в отношении предотвращения интродукции инвазивных чужеродных видов. Составляющие его рекомендации отражают мировое понимание проблематики инвазивных видов и основных способов предотвращения их интродукции.

Стоит отметить наличие в содержании Хартии принципа сохранения характерных для той или иной местности видов животных[14], а также недопустимости вторжения инвазивных чужеродных видов в места обитания. Важность соблюдения указанных установлений для сохранения биоразнообразия обусловлена тем, что в долговременном измерении вторжение инвазивных чужеродных видов может сказаться на жизнеспособности популяции[15]. С учетом этого при возникновении подобных предложений необходимо углубленное изучение данных вопросов специалистами и в большинстве случаев недопущение действий по выпуску новых чужеродных видов, которые могут негативно повлиять на типичную для Байкальской природной территории флору и фауну; привлечение охотпользователей и охотников к деятельности по истреблению чужеродных инвазивных видов; принятие мер, направленных на восстановление оригинальных (типичных) местных видов флоры и фауны в соответствии с рекомендациями МСОП и формирование планов управления деятельностью по охране и использованию объектов животного мира, содержащие меры по такому восстановлению; включение генетических исследований в планы управления рассматриваемой деятельностью; осуществление мониторинга генетических характеристик некоторых видов.

Пятый принцип предписывает сохранять окружающую среду в состоянии, которое поддерживает здоровье и устойчивость популяций охотничьих ресурсов[16]. Этот принцип сформулирован

[9] Recommendation no. 99 (2003) on the European Strategy on Invasive Alien Species, adopted by the Standing Committee on 4 December 2003. URL: https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168074692a (дата обращения: 11.05.2022).

[10] Recommendation no. 134 (2008) of the Standing Committee, adopted on 27 November 2008, on the European Code of Conduct on Horticulture and Invasive Alien Plants. URL: https://rm.coe.int/09000016805d1a15 (дата обращения: 11.05.2022).

[11] Recommendation no. 154 (2011) of the Standing Committee, adopted on 2 December 2011, on the European Code of Conduct on Pets and Invasive Alien Species. URL: https://rm.coe.int/0900001680746b1f (дата обращения: 11.05.2022).

[12] Recommendation no. 167 (2013) of the Standing Committee, adopted on 6 December 2013, on the European Guidelines on Protected Areas and Invasive Alien Species. URL: https://rm.coe.int/0900001680746760 (дата обращения: 11.05.2022).

[13] Recommendation no. 166 (2013) of the Standing Committee, adopted on 6 December 2013, on the European Code of Conduct on Hunting and Invasive Alien Species. URL: https://rm.coe.int/0900001680746185 (дата обращения: 12.05.2022).

[14] Данная формулировка использована авторами в целях упрощения изложения материала, во избежание использования сугубо специализированных научных терминов. В документе содержание принципа на английском языке звучит как «Native species and their habitats, as well as human livelihoods derived from them, can be adversely impacted by either the introduction of invasive alien species, or human selection for traits which may jeopardise the long-term viability of their populations», а его дословный перевод как «ахтохенные виды с адаптивным генофондом» [3].

[15] В английской версии текста Хартии данное выражение звучит следующим образом: «Native species and their habitats, as well as human livelihoods derived from them, can beadversely impacted by either the introduction of invasive alien species, or human selection for traits which may jeopardise the long-term viability of their populations».

[16] Приведем англоязычный вариант наименования данного принципа: «Maintain environments that support healthy and robust populations of harvestable species» с встречающимся в научной литературе переводом: «Поддерживать окружающие среды, которые обеспечивают здоровые и сильные популяции добываемых видов» [5]

по причине уязвимости представителей дикой природы и фауны со стороны человеческого воздействия. При таких обстоятельствах в интересах всех лиц, получающих выгоды от дикой природы, прилагать совместные усилия к снижению эффектов деградации окружающей среды.

Для достижения этой цели при формировании нормативно-правового регулирования предлагается создавать системы мотивирования охотников к сохранению мест обитания животных и ландшафтов с соответствующей конкретной местности растительностью. С другой стороны, от охотников и охотпользователей ожидается активное содействие в мероприятиях по увеличению популяций охотничьих животных (включая применение биотехнических методов) [6, с. 3–20], в также в сохранении и восстановлении мест обитания объектов животного мира в соответствующих масштабах; использование только местной флоры при восстановлении мест обитания.

Шестой принцип устанавливает необходимость поощрять использование, обеспечивающее экономические стимулы для природоохранной деятельности [5]. Содержание Методических рекомендаций для большинства работников органов власти в рассматриваемом аспекте сводится к подчеркиванию заинтересованности владельцев охотничьих угодий (охотпользователей) в получении прибыли за оказываемые услуги; необходимости развития моделей организации охоты, предоставляющих социально-экономические выгоды местным сообществам; целесообразности установления разумного уровня сборов и такс, не препятствующих вовлечению в процессы освоения охотничьих угодий заинтересованных местных жителей; важности создания стимулов для местных сообществ в поддержании разнообразия видов животных и сохранения мест их обитания.

В целях реализации этого принципа Хартия предусматривает отдельные предписания для туроператоров охотничьего туризма. Так, указанные субъекты должны осознавать и принимать то обстоятельство, что их деятельность должна приносить выгоды местным сообществам, а также признавать и то обстоятельство, что их доступ в места обитания охотничьих животных может быть ограничен, либо что они могут быть обложены более высокими сборами, чем местные охотники. В Российской Федерации это положение хартии имеет важное значение в свете декларируемой политики по привлечению иностранных туристов в российские охотничьи угодья.

Седьмой принцип – обеспечение должной обработки добытых животных и избежания образования нерациональных отходов[17]. Обоснование этого принципа сводится к логичному утверждению, что использование в максимально возможной степени[18] рассматриваемого вида возобновляемых природных ресурсов способствует росту эффективности экономических стимулов для местного населения, демонстрирует уважительное отношение к природе и в некоторых случаях минимизирует биозагрязнение.

В связи с этим принципом регулирующие органы должны поощрять надлежащее обращение и переработку добытых диких животных; обеспечивать ее соответствие стандартам здравоохранения и гигиены перед продажей и (или) коммерческим потреблением. Охотники и профильные туроператоры, в свою очередь, обязаны должным образом обращаться с мясом добытых диких охотничьих животных, чтобы предотвращать образование отходов и заражение; по возможности полностью перерабатывать мех и шкуры; соблюдать правила гигиены для обеспечения качества мяса добытых диких охотничьих животных и избежания вредного воздействия на здоровье потребителей; обеспечивать доступность продуктов из мяса добытых диких охотничьих животных для местных жителей.

Восьмой принцип – предоставление полномочий в сфере обеспечения устойчивости охотхозяйственной деятельности местным управомоченным субъектам[19] и наделение их ответственностью. В обоснование этого принципа отмечается, что управление на местном уровне отличается высоким уровнем адаптивности по причине приближенности к природным процессам.

Обеспечение реализации этого принципа достигается путем поощрения создания децентрализованных систем управления видами животных со здоровыми стабильными популяциями; предоставления полномочий в рассматриваемой сфере местным заинтересованным сторонам (в особенности охотникам); внедрения моделей управления, обеспечивающих справедливое распределение выгод между различными группами природопользователей.

Охотникам в рамках обеспечения исполнения данного принципа необходимо обладать

[17] Представляется необходимым привести аутентичное наименование данного принципа: «Ensure that harvest is properly utilised and wastage avoided» с дословным переводом «Обеспечивать надлежащее использование результатов добывания, минимизацию потерь».

[18] Иными словами, действительно рациональное использование.

[19] В Хартии наименование данных субъектов звучит как «Local stakeholders».

знаниями в области экологии дикой природы и способов сохранения окружающей среды; осознавать свою роль в качестве лиц, управляющих природными ресурсами и активно участвовать в процессах их сохранения; взаимодействовать с разными группами субъектов в поисках наилучшего решения.

Туроператорам в сфере охотничьего туризма в рамках восьмого принципа предписывается с должным уважением относиться к культуре, традициям и потребностям местного населения (в том числе в лице местных охотников) и осуществлять тесное сотрудничество с ними.

Девятый принцип – компетентность и ответственность пользователей ресурсами дикой природы[20]. В этих целях со стороны органов власти необходимо содействие в организации обучения охотников и сотрудничестве с общественными и иными объединениями охотников. Охотники, в свою очередь, должны обладать знаниями в области надлежащего и безопасного использования приспособлений для охоты; знать внешние отличия разных видов объектов животного мира, их повадки и экологию; регулярно повышать свою квалификацию; знать нормативные акты, регулирующие вопросы охоты и сохранения мест обитания животных; передавать свои знания и опыт молодым охотникам. Туроператорам предлагается предоставлять своим клиентам информацию относительно устойчивой и ответственной охоты.

Соответственно, в контексте рекомендаций, формулируемых в Европейской хартии охоты и биоразнообразия, подчеркивается усиление содержательной части минимума знаний, наличие которых необходимо претендентам на получение охотничьего билета, в частности, о рациональной (в том числе с использованием минимизирующих отходы способов) обработке мяса добытых животных, отнесенных к объектам охоты (седьмой принцип Хартии).

Обсуждение российскими учеными и практическими работниками на протяжении многих лет важного вопроса о создании механизма проверки знаний и навыков лиц, обратившихся в органы госохотнадзора за получением охотничьего билета, до настоящего времени не получило итогового позитивного результата. В настоящее время в пункте 1 статьи 21 Закона об охоте закреплена лишь необходимость ознакомления указанных лиц с требованиями охотничьего минимума, без установления механизмов проверки соответствующих знаний и навыков. В пояснительной записке к внесенному в 2019 году законопроекту № 664250-7, предполагающему изменение формулировки нормы Закона об охоте с фразы «ознакомившимся с требованиями охотминимума» на «прошедшим обязательную проверку знания требований охотминимума», справедливо подчеркивается необходимость содержательной проверки знаний охотминимума[21].

Представляется, что тема ответственности за нарушения охотничьего законодательства также обретает особое значение при рассмотрении методолого-практических аспектов охотхозяйственной деятельности, включая вопросы осуществления мероприятий по выявлению нарушений законодательства об охране объектов животного мира и привлечения к ответственности лиц, виновных в его нарушении [7, с. 53–59; 8, с. 19–22; 9, с. 123–134].

Десятый принцип – минимизация страданий животных, которых можно избежать. Органы власти в государствах должны принимать нормативные акты и создавать стимулы, поощряющие использование на их территории методов и устройств, уменьшающих страдания животных; доводить до охотников информацию о необходимости должного обращения с дикими животными; признавать и поощрять использование лучших практик, имеющихся в данной области.

Охотники для обеспечения соблюдения десятого принципа должны, в частности, минимизировать (по возможности) страдания животных; обучаться знаниям о физиологии животных и наиболее эффективным способам убоя, обеспечивающим минимальные страдания животных; стремиться к эффективному добору подранков; воздерживаться от использования методов отлова, вызывающих высокий уровень стресса или боли, или допускающих массовый отлов.

Российские правила охоты закрепляют весьма объемный перечень требований к способам охоты, обусловленный требованиями гуманного обращения с животными (как общего – пункт 51, так и специального характера – пункты 52, 53)[22].

[20] Текст в первоисточнике: «Competence and responsibility are desirable among users of wild resources», дословный перевод которого звучит как «Необходимы [desirable] компетентность и ответственность пользователей диких ресурсов» [5].

[21] О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : Проект федер. закона № 944997-6 // Система обеспечения законодательной деятельности : Офиц. сайт. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/664250-7 (дата обращения: 01.05.2022).

[22] Об утверждении Правил охоты России : Приказ Минприроды России от 24 июля 2020 г. № 477 // СПС «КонсультантПлюс».

Одиннадцатый принцип – поощрять сотрудничество между всеми участниками правоотношений в сфере охраны и использования охотничьих животных, отнесенных к объектам охоты, связанных с ними видов и их мест обитания[23].

Как отмечается в обосновании этого принципа, все заинтересованные лица могут внести свой позитивный вклад в надлежащее управление биоресурсами. Органы власти и управления должны создавать институты, которые включают интересы всех заинтересованных лиц; поощрять общественное понимание выгод, получаемых от ответственной и устойчивой добычи; создавать возможности и стимулы для сотрудничества; использовать все возможности для предотвращения и разрешения конфликтов.

В российском законодательстве и правоприменительной практике предпринимаются попытки к реализации этого принципа. В частности, в Иркутской области в 2013 году был создан Общественный совет по вопросам охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания при Правительстве Иркутской области[24]. Совет был призван стать связующим звеном между охотниками, научными, коммерческими организациями (включая охотпользователей) и органами государственной власти, на его заседаниях обсуждались значимые организационно-правовые проблемы развития охотхозяйственной отрасли в Прибайкалье. Однако на сегодняшний день деятельность данной структуры в силу разных причин приостановлена.

Общественный охотничий контроль также является значимым инструментом участия общественности в управлении и охране охотничьих ресурсов. Несмотря на отсутствие нормативного регулирования осуществления данного института на федеральном уровне, в некоторых регионах (включая Иркутскую область и Республику Бурятия) подобные нормы приняты[25]. Можно предположить, что это является правовым фактором, способствующим относительной активности общественности в рассматриваемой сфере в указанных регионах (например, в рамках обсуждения законопроектов, касающихся вопросов охраны и использования объектов животного мира). В частности, в Иркутской области представителями общественности принято активное участие в обсуждении проекта закона, предусматривавшего установление контроля за оборотом продукции охоты в целях снижения незаконного оборота охотпродукции[26] и противодействия легализации добытой с нарушением законодательства продукции охоты [10, с. 88].

Двенадцатый принцип призван способствовать общественному признанию устойчивого использования как инструмента охраны природы[27]. Для такого общественного признания необходимо, чтобы органы власти и природопользователи принимали участие в разъяснении общественности выгод устойчивого природопользования. Органы управления для исполнения этого принципа должны «создавать структуры, которые обеспечивают долгосрочное признание обществом выгод», деятельности по добыче диких животных; обеспечить сохранение уровня численности видов диких животных на уровне, приемлемых для иных социально-экономических интересов (сельского хозяйства, лесоводства и др.).

В методических рекомендациях по реализации этого принципа указывается на необходимость уважения со стороны охотников и туроператоров местной культуры и местных интересов, частной собственности и местных правовых ограничений (включая меры, направленные на сохранение окружающей среды); обучения и информирования окружающих о выгодах устойчивой охоты и сохранения окружающей среды.

Анализ содержания Хартии позволяет отметить некоторые недостатки изложения, свойственные многим международным документам, посвященным природоохранным вопросам. Это, в частности, многословность, использова-

[23] Encourage cooperation between all stakeholders in management of harvested species, associated species and their habitats (пер. с англ.: «Поощрять сотрудничество между всеми заинтересованными лицами в менеджменте добываемых видов, связанных с ними видов и их местообитаний» [5].

[24] Об утверждении Положения об Общественном совете по вопросам охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания при Правительстве Иркутской области : Постановление Правительства Иркутской области от 21 марта 2013 г. № 92-ПП // Областная газета. 2013. 17 апр.

[25] Об отдельных вопросах в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в Иркутской области (ст. 19) : Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. № 46-ОЗ // Областная газета. 2010. 23 июня.

[26] Согласно данным Управления Россельхознадзора Иркутской области объем перемещаемой за пределы региона пушнины значительно превышает объемы добычи, установленные разрешениями (См.: На коллегии прокуратуры области рассмотрены результаты проверки исполнения законодательства, направленного на охрану и рациональное использование объектов животного мира // Прокуратура Иркутской области : Офиц. сайт. URL: https://www.irkproc.ru/qa/2303.htm (дата обращения: 02.05.2022).

[27] В оригинале данная норма звучит следующим образом: «Encourage acceptance by society of sustainable, consumptive use as a conservation tool». Дословный перевод: «Способствовать общественному признанию устойчивого потребляющего/потребительского использования как инструмента сохранения» (пер. соавт.).

ние специфической терминологии (например, «синергетическое воздействие»), повторы одних и тех же мыслей.

В то же время к числу достоинств Хартии необходимо отнести, во-первых, тот факт, что данный документ восполняет явный дефицит профильного международно-правового регулирования по вопросам охоты, поскольку рассмотренные ранее международные договоры хотя и затрагивают эти вопросы, но не рассматривают охоту как непосредственный и первичный объект воздействия. Во-вторых, нельзя не отметить, что по тексту Хартии последовательно проводятся находящие развитие также в других международно-правовых документах [11] идеи учета интереса местного населения и сотрудничества всех заинтересованных субъектов. Признание и действенная реализация такого подхода представляются важным условием успешности регулирования экологических отношений в современных экономико-политических условиях.

Заключение

Представляется необходимым отметить повышение в настоящее время значимости совершенствования регулирования правоотношений в области охраны и использования животного мира, включая развитие устойчивой охоты в Байкальском регионе, с учетом фиксируемого в данной местности ухудшения состояния некоторых популяций животных, а также принимая во внимание потенциал охотничьего хозяйства в решении проблем неравномерного распределения антропогенной нагрузки в условиях значительного в последнее десятилетие развития туризма на Байкальской природной территории (особенно в пределах Центральной экологической зоны).

В этой связи несмотря на то, что Бернская конвенция на сегодня не подписана и не ратифицирована Российской Федерацией, содержащиеся в ней правовые установления (равно как и нормы Хартии) российским научным сообществом и органами власти вполне могут быть восприняты как источники идей при формировании предложений, в том числе подлежащих закреплению в национальном законодательстве, в рамках выработки политики по обеспечению осуществления устойчивой охоты. При этом, разумеется, надо учитывать определенную специфику правового регулирования отношений в сфере осуществления охоты и ведения охотничьего хозяйства в Российской Федерации по сравнению с правовыми системами большинства зарубежных стран.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Jen S. The Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 1979) : Procedures of Application in Practice / S. Jen. – DOI 10.1080/13880299909353929 // Journal of International Wildlife Law and Policy. – 1999. – Vol. 2, no. 2. – P. 224–238.

2. Шорников Д.В. Некоторые исторические предпосылки формирования механизма международно-правовой охраны озера Байкал / Д.В. Шорников. – EDN HEHFFL // Сибирский юридический вестник. – 2020. – № 1 (88). – С. 112–119.

3. Лисаускайте В.В. Цели устойчивого развития ООН и международная защита от бедствий: взаимосвязь и реализация / В.В. Лисаускайте. – DOI 10.25136/2644-5514.2020.3.33194 // Международное право. – 2020. – № 3. – С. 19–31.

4. On the Multifunctionality of Hunting – an Institutional Analysis of Eight Cases from Europe and Africa / A. Fischer, C. Sandström, M. Delibes-Mateos [et al.]. – DOI 10.1080/09640568.2012.689615 // Journal of Environmental Planning and Management. – 2013. – Vol. 56, no. 4. – P. 531–552.

5. Юшкевич Н.Т. Эколого-экономическое содержание устойчивого развития охотничьего хозяйства / Н.Т. Юшкевич // Труды БГТУ. – 2013. – № 7. – С. 113–115.

6. Данилов П.И. О биотехнии и применении ее методов на европейском севере России / П.И. Данилов. – EDN VOHUVV. – DOI 10.17076/bg132 // Труды Карельского научного центра РАН. – 2016. – № 1. – С. 3–20.

7. Рогова Е.В. Новое в законодательстве об ответственности за экологические преступления / Е.В. Рогова, Р.А. Забавко. – EDN ZXWBQT // Уголовное право. – 2018. – № 5. – С. 53–59.

8. Карпышева Ю.О. Отграничение проверки от иных надзорных мероприятий прокурора / Ю.О. Карпышева. – EDN WDZRPF // Законность. – 2019. – № 2 (1012). – С. 19–22.

9. JКузнецова Н.И. Экологические преступления: теория и практика правоприменения : монография / Н.И. Кузнецова, М.В. Шкеле. – Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2020. – 172 с. – EDN BQVLWW.

10. Дицевич Я.Б. О правовых и организационных мерах предупреждения нарушений законодательства Российской Федерации об охране и использовании животного мира / Я.Б. Дицевич. – EDN RUZGZV // Сибирский юридический вестник. – 2013. – № 4 (63). – С. 81–89.

11. Макрицкая Е.Д. Право на доступ к экологической информации в парадигме Орхусской конвенции: опыт реализации в некоторых государствах / Е.Д. Макрицкая. – EDN STGNKP. – DOI https://doi.org/10.26516/2071-8136.2020.4.116 // Сибирский юридический вестник. – 2020. – № 4 (91). – С. 116–122.

REFERENCES

1. Jen S. The Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 1979) : Procedures of Application in Practice. *Journal of International Wildlife Law and Policy,* 1999, vol. 2, no. 2, pp. 224–238. DOI: 10.1080/13880299909353929.

2. Shornikov D.V. Some Historical Background Formation of the Mechanism of International Legal Protection of Lake Baikal. *Sibirskii yuridicheskii vestnik = Siberian Legal Bulletin*, 2020, no. 1, pp. 112–119. (In Russian). EDN: HEHFFL.

3. Lisauskaite V.V. Goals of the United Nations Strategic Development and International Protection from Disaster: Correlation and Implementation. *Mezhdunarodnoe pravo = International Law*, 2020, no. 3, pp. 19–31. (In Russian). DOI: 10.25136/2644-5514.2020.3.33194.

4. Fischer A., Sandström C., Delibes-Mateos M., Arroyo B., Tadie D. On the Multifunctionality of Hunting – an Institutional Analysis of Eight Cases from Europe and Africa. *Journal of Environmental Planning and Management,* 2013, vol. 56, no. 4, pp. 531–552. DOI: 10.1080/09640568.2012.689615.

5. Yushkevich N.T. Ecological and Economic Content of the Sustainable Development of the Hunting Economy. *Trudy BGTU = Proceedings of BSTU,* 2013, no. 7, pp. 113–115. (In Russian).

6. Danilov P.I. Hunted Wildlife Biology and the Application of its Methods in the North of European Russia. Trudy *Karel›skogo nauchnogo centra RAN = Transactions of the Karelian Research Centre of the Russian Academy of Sciences*, 2016, no. 1, pp. 3–20. (In Russian). EDN: VOHUVV. DOI: 10.17076/bg132.

7. Rogova Y.V., Zabavko R. A. The New in the Legislation on Responsibility for Environmental Crimes. *Ugolovnoe pravo = Criminal Law,* 2018, no. 5, pp. 53–59. (In Russian). EDN: ZXWBQT.

8. Karpysheva Yu.O. Distinction Between a Prosecutorial Check-Up and Other Supervisory Events of a Public Prosecutor. *Zakonnost› = Legality*, 2019, no. 2, pp. 19–22. (In Russian). EDN: WDZRPF.

9. Kuznetsova N.I. *Environmental Crimes: Theory and Practice of Law Enforcement.* Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ., 2020. 172 p. EDN: BQVLWW.

10. Ditsevich Ya.B. Legal and Organizational Measures Combating Legislation of the Russian Federation Violation in the Sphere of the Animality Use and Protection. *Sibirskii yuridicheskii vestnik = Siberian Legal Bulletin*, 2013, no. 4, pp. 81–89. (In Russian). EDN: RUZGZV.

11. Makritskaia E.D. The Right of Access to Environmental Information in the Aarhus Convention Paradigm: Implementation Experience in Some States. *Sibirskii yuridicheskii vestnik = Siberian Legal Bulletin*, 2020, no. 4, pp. 116–122. (In Russian). EDN: STGNKP. DOI: https://doi.org/10.26516/2071-8136.2020.4.116.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Роман Юрьевич Колобов – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Юридического института. Иркутский государственный университет. 664082, Россия, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10; доцент кафедры гражданского права. Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия. 664074, Россия, Иркутск, ул. Ивана Франко, 23а. Researcher ID: H-4644-2016

Ярослава Борисовна Дицевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел. Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. 664035, Россия, Иркутск, ул. Шевцова, 1.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Roman Y. Kolobov – PhD of Law, associate professor, Department of International Law and Comparative Law, Law Institute. Irkutsk State University. 10, st. Ulan-Batorskaya, Irkutsk, Russia, 664082; associate professor, Department of Civil Law. East-Siberian branch of Russian State University of Justice. 23a, Ivan Franko st., Irkutsk, Russia, 664074. Researcher ID: H-4644-2016

Yaroslava B. Ditsevich – PhD of Law, associate professor, Department of Prosecutor`s Supervision, Irkutsk Law Institute (branch) of Federal Establishment of Higher Professional Education «University of the prosecutor's office of the Russian Federation». 1, Shevtsova st., Irkutsk, Russia, 664035.

Поступила в редакцию / Received 02.03.2022

Доработана после рецензирования / Revised 30.03.2022

Принята к публикации / Accepted 30.05.2022