Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Челябинский филиал

Программа профессиональной переподготовки «Государственное и муниципальное управление»
Выпускающая кафедра: кафедра государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы

ВЫПУСКНАЯ АТТЕСТАЦИОННАЯ РАБОТА
на тему:

Совершенствование государственного управления в сфере охраны и использования животного мира Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области

Автор работы:
слушатель
Бекленищева Наталья Александровна
подпись_____

Руководитель работы:
к.полит.н., доцент
Хмара Юрий Николаевич
подпись_____

Заведующий выпускающей кафедрой
к.и.н., доцент
Воропанов В.А.

Челябинск 2018

Содержание

с.

Введение_____ 4

Глава 1. Государственное регулирование в сфере охраны и использования животного мира и среды его обитания в Российской Федерации_____ 8

1.1. Нормативно-правовые основы охраны и использования животного мира и среды его обитания в России_____ 8

1.2. Государственное управление в сфере охраны и использования животного мира Российской Федерации: основные принципы_____ 9

1.3. Полномочия специально уполномоченных государственных органов по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира_____ 12

Глава 2. Деятельность Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по реализации государственной политики в сфере охраны и использования объектов животного мира_____ 16

2.1. Роль и место Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области в процессе организации охраны и использования объектов животного мира_____ 16

2.2. Комплекс мер по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на территории Челябинской области_____ 17

2.3. Проблемы государственного регулирования охраны и использования объектов животного мира Челябинской области. Перспективы их решения 30
Заключение 38
Список использованных источников и литературы 42
Приложение 1. Система специально уполномоченных государственных органов по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания
Приложение 2. Площадь охотугодий Челябинской области (тыс. га)
Приложение 3. Ежегодная сумма вложений в развитие охотничьего хозяйства и сохранение охотничьих ресурсов в Челябинской области (млн. руб.)
Приложение 4. Динамика численности копытных животных на территории Челябинской области за 2015–2018 годы
Приложение 5. Динамика численности зайцев на территории Челябинской области
Приложение 6. Динамика численности волка на территории Челябинской области в 2015-2018 гг.
Приложение 7. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ Уральского федерального округа по исполнению переданных полномочий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов

Введение

Животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации[1]. Животный мир выступает как неотъемлемое звено в цепи экологических систем, необходимый компонент в процессе круговорота веществ и энергии природы, активно влияющий на функционирование естественных сообществ, структуру и естественное плодородие почв, формирование растительного покрова, биологические свойства воды и качество окружающей природной среды в целом. Вместе с тем, животный мир имеет большое экономическое значение как источник получения пищевых продуктов, промышленного, технического, лекарственного сырья и других материальных ценностей и поэтому выступает как природный ресурс для различных видов промысла. Отдельные виды животных имеют большое культурное, научное, эстетическое, воспитательное, научное значение.

Особенностью животного мира является то, что данный объект возобновляем, но для этого необходимо соблюдение определенных условий, непосредственно связанных с охраной животных. При истреблении, нарушении условий их существования определенные виды животных могут окончательно исчезнуть, и их возобновление будет невозможно. И наоборот, поддержание условий существования животного мира, регулирование численности

---

11. О животном мире. Федеральный закон №52-ФЗ от 24 апреля 1995 с изменениями Федеральный закон № 321-ФЗ от 03.08.2018г // Собрание законодательства РФ. 1995 № 17, с.1462, преамбула

животных, принятие мер к разведению исчезающих видов, способствует их восстановлению и возобновлению. В этой связи, велика значимость государственного управления в сфере охраны и использования животного мира, которое включает распоряжение пользования животным миром; установление правил и норм в этой области; установление систем государственного учета животных и их использования, порядка ведения государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира; нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания; государственный надзор за охраной и использованием животного мира и установление порядка его осуществления.

Выпускная аттестационная работа выполнена в соответствии с законодательством Российской Федерации и Челябинской области в сфере охраны и использования животного мира, которое включает комплекс нормативных правовых актов, среди которых наиболее значимыми являются: Федеральный закон «О животном мире», Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Челябинской области в данной сфере.

Проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны и использования животного мира в субъектах Российской Федерации не исследованы подробно до настоящего времени, в связи с чем, была определена тема данной работы.

Объект исследования- Министерство по радиационной экологической безопасности Челябинской области.

Предмет исследования- деятельность Министерства по радиационной экологической безопасности Челябинской области по реализации

государственной политики в сфере охраны и использования объектов животного мира, определение перспектив совершенствования его деятельности.

Цель исследования – проанализировать региональные проблемы реализации государственной политики в сфере охраны и использования объектов животного мира, проводимой Министерством по радиационной и экологической безопасности Челябинской области. Определить возможные перспективы их решения.

Задачи исследования:

1. Исследовать нормативно-правовые основы охраны и использования животного мира и среды его обитания в России.

2. Рассмотреть основные принципы государственного управления в сфере охраны и использования животного мира Российской Федерации.

3. Осуществить анализ полномочий специально уполномоченных государственных органов по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

4. Проанализировать роль и место Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области в процессе организации охраны и использования животного мира.

5. Рассмотреть комплекс мер по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на территории Челябинской области.

6. Выявить проблемы государственного регулирования охраны и использования объектов животного мира Челябинской области и определить возможные перспективы их решения.

Теоретическая и методическая основа и степень научной разработанности проблемы. В ходе исследования изучены публикации отечественных и зарубежных ученых и практиков: Сицко А,А., Глушков В.М., Данилкин А.А., Самойлова Н.М., Матвеев А.С., Извеков Ю., Игнатьева И.А.

Следует отметить, что в имеющихся публикациях не в достаточной мере рассматривается региональные аспекты и проблемы государственного регулирования охраны и использования объектов животного мира, в том числе и Челябинской области. Что и определило выбор темы данного исследования.

При проведении исследования применялись следующие методы: общелогические, диалектический, функциональный, системный, институциональный, сравнительный, анализ документов.

Проанализирована нормативно правовая база регулирующая сферу. Наиболее значимыми документами можно считать: нормативно-правовые акты об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, о регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области, о регулировании отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Челябинской области.

Материалы исследования и рекомендации могут быть использованы в ходе совершенствования деятельности Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по реализации государственной политики в сфере охраны и использования объектов животного мира.

Выпускная аттестационная работа состоит из оглавления, введения, двух глав основной части, заключения, списка использованных источников и литературы, и приложений. Объем работы составляет _45_ листов.

Глава 1 Государственное регулирование в сфере охраны и использования животного мира и среды его обитания в Российской Федерации

1.1 Нормативно-правовые основы охраны и использования животного мира и среды его обитания в России

Законодательство Российской Федерации в области охраны и использования животного мира и среды его обитания основывается на положениях Конституции Российской Федерации[1], федеральных законов об охране окружающей среды, состоит из Федерального закона «О животном мире» (далее – Закон о животном мире)[2] и принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации об охране и использовании животного мира.

С 4 сентября 2018 года вступил в силу Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об охоте)[3], осуществляющий правовое регулирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. В 2017 – 2018 гг. утверждены нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений Закона об охоте.

Законодательство Челябинской области, регулирующее отношения в сфере охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания

---

1 Конституция РФ. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года. М.: Юридическая литература,1993. С.62.,

2 О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года, с изменениями Федеральный закон №321-ФЗ от 03.08.2018 //Собрание законодательства РФ. 1995. № 17, С.1462

3 Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон № 54-ФЗ от 07.03.2018, вступил в силу 04.09.2018г.

состоит из законов Челябинской области «О регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области»[1], «О регулировании отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Челябинской области»[2], «О правилах использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства»[3], нормативных правовых актов Правительства и Губернатора Челябинской области в данной сфере.

1.2 Государственное управление в сфере охраны и использования животного мира Российской Федерации: основные принципы

Основными принципами государственного управления в сфере охраны и использования объектов животного мира являются[4]:

- обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира;
- поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания;

---

1 О регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области. Закон Челябинской области № 357-ЗО от 29 января 2009 года, ред.29.09.2011 г. №202-ЗО//Южноуральская панорама, 2009.17 февраля, № 269

2 О регулировании отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Челябинской области. Закон Челябинской области № 557-ЗО от 31 марта 2010 года, ред. От 24.04.2014г №687-ЗО//Южноуральская панорама, 2010. 17 апреля, № 94 (спецвыпуск № 27)

3 О правилах использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Закон Челябинской области № 485-ЗО от 27.12.2016г.)

4 О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года с изменениями Федеральный закон №321-ФЗ от 03.08.2018 //Собрание законодательства РФ. 1995. № 17, С. 1462, Ст. 12, п. 1

- осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими принципами гуманности;
- недопустимость совмещения деятельности по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира;
- привлечение граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира;
- отделение права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами;
- платность пользования животным миром;
- приоритет международного права в области использования и охраны животного мира, охраны и восстановления среды его обитания.

Государственное управление в области охраны и использования животного мира осуществляют Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченные государственные органы по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, которые состоят из федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов

животного мира и среды их обитания, их территориальных органов и государственных учреждений, находящихся в ведении этих органов[1].

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее - Минприроды России) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая объекты животного мира и среду их обитания.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор РФ) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской федерации от 22 июля 2004 г. № 370» является уполномоченным государственным органом Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Министерство по радиационной и экологической безопасности Челябинской области (далее – Министерство) в соответствии с постановлением Губернатора Челябинской области от 20.07.2004 г. № 366 «Об утверждении Положения о Министерстве по радиационной и экологической безопасности Челябинской области» является специально уполномоченным органом исполнительной власти Челябинской области по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Система специально уполномоченных государственных органов по охране, федеральному государственному надзору и регулированию

---

1 О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года с изменениями Федеральный закон №321-ФЗ от 03.08.2018 //Собрание законодательства РФ. 1995. № 17, С. 1462, Ст. 11, п. 1, 2, 3

использования объектов животного мира и среды их обитания представлена в Приложении 1.

Органам местного самоуправления в соответствии со статьей 8 Закона о животном мире могут передаваться отдельные государственные полномочия в области охраны и использования объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации с передачей необходимых материальных и финансовых средств. Законодательством Челябинской области не предусмотрена передача вышеуказанных полномочий органам местного самоуправления[1].

1.3 Полномочия специально уполномоченных государственных органов по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области охраны и использования животного мира определены статьей 5 Закона о животном мире, основными из которых являются: определение государственной политики в области охраны и использования животного мира; определение единой инвестиционной политики в области охраны и использования животного мира; разработка и совершенствование федерального законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания; координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования

1 О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года с изменениями Федеральный закон №321-ФЗ от 03.08.2018 //Собрание законодательства РФ. 1995. № 17, С. 1462, Ст. 8, п. 1

животного мира в пределах территории Российской Федерации; установление единой для Российской Федерации системы государственного учета объектов животного мира и их использования, единого порядка ведения государственного мониторинга и государственного кадастра объектов животного мира, и иные полномочия.

Органам государственной власти субъектов РФ, согласно статье 6 Закона о животном мире, Российская Федерация передала осуществление следующих полномочий в области охраны и использования объектов животного мира:

- организация и осуществление охраны и воспроизводства объектов животного мира, а также охрана среды обитания указанных объектов животного мира;
- установление согласованных с федеральным органом исполнительной власти объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира;
- регулирование численности объектов животного мира;
- введение на территории субъекта РФ ограничений и запретов на использование объектов животного мира в целях их охраны и воспроизводства, 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;
- ведение государственного учета численности объектов животного мира, государственного мониторинга и государственного кадастра объектов животного мира в пределах субъекта РФ, с последующим предоставлением сведений федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания;
- выдача разрешений на использование объектов животного мира;

- выдача разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;
- осуществление мер по воспроизводству объектов животного мира и восстановлению среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам;
- федеральный государственный надзор в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории субъекта Российской Федерации.

Вышеперечисленные полномочия не распространяются на объекты животного мира и среду их обитания, находящиеся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также объекты животного мира, занесенные в Красную книгу РФ.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета[1].

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие федеральный государственный надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществляют контроль за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъекта РФ переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий.

Статьей 6.1. Закона о животном мире к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ отнесены: принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и

---

1 О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года с изменениями Федеральный закон №321-ФЗ от 03.08.2018 //Собрание законодательства РФ. 1995. № 17, С. 1462, Ст. 6, п. 15

среды их обитания, а также контроль за их исполнением; учреждение и ведение Красной книги субъекта Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ по охране и воспроизводству объектов животного мира и среды их обитания; участие в выполнении международных договоров Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира в порядке, согласованном с федеральными органами исполнительной власти, выполняющими обязательства Российской Федерации по указанным договорам.

Законом об охоте определены переданные органам государственной власти субъектов РФ полномочия в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а также их собственные полномочия в данной области[1].

В соответствии с законодательством РФ и Челябинской области к функциям Министерства относятся функции в области охраны и использования объектов животного мира на территории Челябинской области, в том числе охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Исходя из исследованных в главе 1 нормативно-правовых основ охраны и использования животного мира и среды его обитания, а также функций специально уполномоченных государственных органов по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира, можно сделать **вывод** о том, что полномочия в сфере охраны и использования животного мира четко определены по уровням государственной власти в Российской Федерации.

Глава 2 Деятельность Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по реализации государственной политики в сфере охраны и использования объектов животного мира

1 Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон № 54-ФЗ от 07.03.2018, вступил в силу 04.09.2018г.

2.1 Роль и место Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области в процессе организации охраны и использования объектов животного мира

Для исполнения полномочий в сфере охраны и использования объектов животного мира на территории Челябинской области в Министерстве создано специализированное управление охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и их среды обитания (далее – Управление), которое осуществляет указанные полномочия с июня 2008 года. В структуре Управления функционируют два отдела: отдел охотничьего хозяйства и регулирования использования объектов животного мира, отдел государственного контроля и надзора. Количество специалистов Управления составляет 29 человек, из них 27 единиц переданы Управлением Россельхознадзора по Челябинской области и финансируются за счет средств федерального бюджета, 2 единицы созданы за счет средств областного бюджета.

Государственный контроль в сфере охраны и использования животного мира, на территории 32 муниципальных образований Челябинской области, осуществляет 20 специалистов Министерства (в среднем за 1 специалистом закреплена территория площадью 410,0 тыс. га). Специалисты Министерства имеют в распоряжении 19 автомобилей, 21 снегоход, фото-видеоаппаратуру, сотовую связь.

Численность инспекторов, к сожалению, не достигает оптимального значения - 1 инспектор на муниципальный район.

Кроме того, в мероприятиях по охране животного мира задействовано Областное государственное учреждение «Особо охраняемые природные

территории Челябинской области» (далее – ОГУ «ООПТ») в количестве 60 человек, с обеспечением содержания 35 единиц автотранспорта и 25 единиц снегоходной техники. Основной функцией учреждения является охрана региональных государственных природных заказников и воспроизводство животного мира.

2.2 Комплекс мер по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на территории Челябинской области

Площадь охотничьих угодий (далее – охотугодья) Челябинской области представлена в Приложении 2, составляет - 8,2 млн. га. В настоящее время на территории области сформированы:

- 127 охотничьих хозяйств (далее – охотхозяйство), занимающих 90,17 % площади охотугодий области (7400,0 тыс. га);
- 4 общедоступных охотугодья - 0,5 % (40,9 тыс. га);
- 20 региональных государственных природных заказников - 6,1% (505,9 тыс. га);
- 5 особо охраняемых территорий федерального значения - 2,6 % (219,0 тыс. га).

Челябинская область является лидером в Уральском федеральном округе по закреплению охотугодий за пользователями – почти 100 %. В Свердловской области закреплено 57,7% охотугодий, Тюменской – 28,5% охотугодий.

Законом об охоте предусмотрена необходимость обеспечения 20 % площади общедоступных охотничьих угодий от общей площади охотничьих

угодий субъекта РФ[1]. Закон об охоте ввел понятие охотхозяйственного соглашения и установил, что орган исполнительной власти субъекта РФ заключает такое соглашение с победителем аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения. По охотхозяйственному соглашению юридическое лицо или индивидуальный предприниматель обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а орган исполнительной власти субъекта РФ обязуется предоставить в аренду земельные участки и лесные участки и право добычи охотничьих ресурсов в границах охотугодий[2]. Таким образом, до достижения в Челябинской области показателя площади общедоступных охотугодий - 20 %, не представляется возможным проведение аукционов на право заключения охотхозяйственного соглашения.

Ведение охотхозяйств в Челябинской области осуществляют 44 организации – охотпользователя (42 юридических лица и 2 индивидуальных предпринимателя), на основании 122 долгосрочных лицензий на пользование животным миром и 5 охотхозяйственных соглашений. Основными охотпользователями являются общественные организации охотников и рыболовов, в их числе: «Облохотрыболовсоюз», которому предоставлено в пользование 64 охотхозяйства общей площадью 5,9 млн. га (или 79,0 % охотугодий области)[3].

Ежегодная сумма вложений в развитие охотхозяйств и сохранение животного мира в Челябинской области представлена в Приложении 3, составляет около 90 млн. рублей, из них:

- 9,8 млн. рублей – субвенции из федерального бюджета;

---

1 Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон № 54-ФЗ от 07.03.2018, вступил в силу 04.09.2018г.

2 Там же. Ст. 27, п. 2, п. 3

3 Комплексный доклад о состоянии окружающей среды в Челябинской области в 2018 году, Министерство по радиационной и экологической безопасности Челябинской области.

- 2,5 млн. рублей – средства областного бюджета, в том числе: на обеспечение деятельности госинспекторов - 2,5 млн. рублей; на содержание ОГУ «ООПТ» и государственных заказников – 25,0 млн. рублей;
- 53,0 млн. рублей (58,7 %) – средства организаций - охотпользователей.

Состояние охотничьих ресурсов в Челябинской области. Численность охотничьих ресурсов в области стабильна, а по копытным животным увеличивается. Основными видами, состояние популяций которых характеризует уровень ведения охотничьего хозяйства региона, являются косуля, кабан, лось, и бурый медведь. За последние 5 лет, численность лося увеличилась на 49,5 % и составила более 5 тыс. особей; косули на 38,4 % (67 тыс. особей), кабана на 35,6 % (5 тыс. особей). Динамика численности копытных животных представлена в Приложении 4.

Фактическая численность лося в регионе составляет 43 % от расчётной, а кабана - 32%, что является достаточно высоким показателем, по отношению к другим субъектам Уральского федерального округа, где фактическая и расчетная численности лося различаются в несколько раз. Так, в Республике Коми – всего 20%, Тюменской области – 22%. В идеале потенциальная численность лося в области может достигнуть 9 тыс. особей, а кабана при интенсивной биотехнии - 15 тыс. особей. При этом, очень показательно, что фактическая численность косули близка к пределу емкости угодий и составляет 94% от расчетной. Это свидетельствует о хорошо налаженной охотпользователями работе по охране и воспроизводству этого вида и подтверждает мысль, что истинный хозяин угодий как никто другой заинтересован в росте численности животных и их охране на своей территории. Это происходит вследствие закрепления почти всех охотугодий области за охотпользователями[1].

1

Из-за многолетних лесных и ландшафтных пожаров в 2017-2018 годах на территории Челябинской области наблюдается сокращение численности зайцев: беляка - на 40%, русака - на 20%. Динамика численности зайцев представлена в Приложении 5.

В целях воспроизводства данного вида охотничьих ресурсов Министерством, по согласованию с Управлением Росприроднадзора по Челябинской области, приняты меры по ограничению срока охоты на зайцев[1]. Введен запрет охоты на зайцев после 31 декабря.

Установление лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов и их освоение. На основе нормативов допустимого изъятия охотничьих ресурсов Министерством ежегодно, на основании заявок охотопользователей, разрабатываются лимиты и квоты добычи охотничьих ресурсов на территории Челябинской области, которые проходят региональную государственную экологическую экспертизу, и по согласованию с Минприроды России утверждаются Губернатором Челябинской области в срок - до 1 августа. В 2018 году лимиты и квоты добычи охотничьих ресурсов утверждены Губернатором Челябинской области 28 июля 2018 года.

На период с 01.08.2018 года по 01.08.2019 года утверждены следующие лимиты и квоты добычи охотничьих ресурсов (голов): медведь – 67 (11,15-12,78% от численности), косуля – 2405 (3,6%), рысь – 4 (2%), кабан – 604 (11,4%), лось – 407 (5,637%).

Челябинской области была запрещена с 1997 по 2010 годы в связи с сокращением численности данного вида. В 2010 году Государственным научным учреждением «Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства и звероводства имени профессора Б.М. Житкова» по заказу Министерства была выполнена научно-исследовательская работа[2]. На

1

2 Глушков В.М. Восстановление численности лося на территории Челябинской области и перспективы его использования. Киров: ВНИИОЗ РАСХН. 2010.Ст. 105.

основании нее Министерством был проработан вопрос и предложено Правительству Челябинской области открыть охоту на лося в 2011 году, с одновременным проведением санитарного и биологического мониторинга добытых туш животных. С 2013 года по 2017 год в Челябинской области наблюдается относительно стабильная численность лося от 4,6 тыс. особей до 6,1 тыс. особей.

Освоение лимита добычи в Челябинской области находится в следующих пределах: по медведю - от 24,7 до 36,8 %; косуле - от 72 до 89 % (в среднем 80 %); кабану - от 52 до 68 % (в среднем 60 %). Уровень освоения лимитов по добыче косуле в области достаточно высок, что говорит о высокой достоверности учетных данных и обоснованности установленных лимитов.

Снижение уровня освоения лимитов кабана с 68 до 52 % может быть связано погодными условиями в конкретном сезоне охоты, но косвенно может свидетельствовать и об ошибках при ведении государственного мониторинга. Невысокий уровень освоения квот по медведю (30%) - находится на общем уровне добычи этого вида в целом по России в силу целого ряда причин (высокой ставки платы за ресурс (3 тыс. рублей) и сложности охоты на данный вид). Численность волка в области, благодаря усилиям Министерства и пользователей сведена к минимуму, что позволяет вести охотничье хозяйство по косуле в комфортных условиях.

Заключение охотхозяйственных соглашений. За период 2017 года и 10 месяцев 2018 года Министерством заключено 6 охотхозяйственных соглашений в отношении охотугодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений[1]. Плата в бюджет Челябинской области за заключение охотхозяйственных соглашений составила около 1,0 млн. рублей.

---

1 Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон № 209-ФЗ от 24 июля 2009 года// Собрание законодательства РФ. 2009. № 30, С. 3735, Ст. 71, п. 3

Регулирование численности охотничьих ресурсов. В 2007 и 2009 годах Министерством были организованы мероприятия по регулированию численности волка на территории области. За последние 5 лет удалось сократить численность этого хищника на 50 % (по данным учетных работ в 2018 году на территории области учтено 69 волков). Динамика численности волка на территории Челябинской области в 2013 – 2018 гг. представлена в Приложении 6.

Министерством установлены объекты животного мира, численность которых подлежит регулированию на территории Челябинской области. В перечень таких животных и птиц включены: волк, лисица, корсак, енотовидная собака, серая ворона, серебристая чайка, кабан, рысь, бобр.

В связи с увеличением случаев бешенства среди диких охотничьих и домашних животных, Министерством в 2017 году было выдано 82 разрешения на регулирование численности охотничьих животных, на основании которых были добыты 174 лисицы и 5 енотовидных собак, из них по 133 установлены случаи бешенства диких животных.

В 2018 году Министерством выданы 54 разрешения на регулирование численности охотничьих животных, на основании которых добыты 23 особи лисицы и выявлен 21 случай бешенства диких животных.

Ведение государственного охотхозяйственного реестра и осуществление государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания на территории Челябинской области. Ведение государственного охотхозяйственного реестра осуществляется Министерством на бумажном носителе и в электронном виде, его данные в установленном порядке представляются в Минприроды России. Мониторинг охотничьих ресурсов на территории области ведется по 42 видам в соответствии с приказом

Минприроды России[1]. Численность охотничьих ресурсов отслеживается с 1985 года.

Учетные работы в общедоступных охотугодьях и на особо охраняемых природных территориях регионального значения проводятся с привлечением специалистов ОГУ «ООПТ». В закрепленных охотугодьях учетные работы проводятся сотрудниками организаций-охотпользователей под контролем специалистов Министерства (Управления) и лиц, допущенных к контролю за проведением зимнего маршрутного учета (далее – ЗМУ) по отдельному приказу Министерства.

Сведения о численности охотничьих ресурсов включены в кадастр объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты Челябинской области.

Выдача разрешений на использование объектов животного мира. В 2017 году Управлением выдано 2232 бланка разрешений на добычу копытных животных и медведя, и более 35 тыс. бланков разрешений на добычу других видов охотничьих ресурсов. Бланки разрешений выдаются пользователям охотничьих ресурсов по их заявкам. На общедоступные охотугодья Министерством разрешения не выдавались, так как Правительством Челябинской области приняты решения о запрете охоты на данных угодьях. Порядок выдачи таких разрешений разработан и утвержден законом Челябинской области от 31.03.2010 г. № 557-ЗО.

Разрешения на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания по состоянию на 01.11.2011 г. Министерством не выдавались, так как приказ Минприроды России, устанавливающий порядок выдачи таких разрешений вступил в силу только 28 мая 2011 года, в связи с чем, потребовалось время на организацию

---

1 Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных. Приказ Минприроды России № 344 от 6 сентября 2010 года//Российская газета. 2010. 15 октября.

печати бланков указанных разрешений, имеющих степень защищенности «В». На территории 2 охотугодий области планировалось содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях: охотугодье «Медвежья радость» - марал, кабан (Саткинский район) и «Приозерное» (Карабашский городской округ). На охотугодье «Медвежья радость» планируется выдать указанное разрешение, а по охотугодью «Приозерное» проходит судебный процесс по аннулированию лицензии и договора на пользование объектами животного мира, в связи с нарушением пользователем условий договора.

Содержание и разведение объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. В Челябинской области не утвержден порядок выдачи разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. Указанные разрешения не выдаются Министерством.

Контрольная и надзорная деятельность. Ежегодно на территории Челябинской области выявляется около 550 нарушений природоохранного законодательства, из них только 7 % нарушений выявляется по сообщениям штатных работников организаций - охотпользователей.

Для усиления охраны охотничьих ресурсов Министерством ежегодно утверждается План совместных мероприятий с Главным Управлением внутренних дел по Челябинской области, ОГУ «ООПТ» и организациями - охотпользователями по борьбе с браконьерством.

В 2017 году на территории области выявлено 541 нарушение, в том числе, выявлена незаконная добыча 110 особей диких копытных животных и 60 особей иных видов охотничьих ресурсов; привлечено к административной ответственности 531 нарушитель; возбуждено 34 дела по статье 258 Уголовного кодекса РФ за незаконную охоту; осуждено 30 человек; наложено штрафов на сумму 487,5 тыс. рублей, взыскано штрафов на сумму 370,0 тыс. рублей;

предъявлено исков на сумму 2,804 тыс. рублей, взыскано исков на сумму 1,113 тыс. рублей. Процент добровольной оплаты по штрафам составляет 80 %, по искам 45 %. По лицам, не оплатившим в добровольном порядке штрафы или иски, Министерство направляет материалы в службу судебных приставов. Изъято 42 единицы огнестрельного оружия, иных орудий охоты – 32 единицы (капканы). По решению суда конфискованы 6 единиц охотничьего оружия. Должностными лицами Министерства переданы в правоохранительные органы материалы по 34 уголовным правонарушениям. По данным материалам возбуждено 26 уголовных дел, по 17 делам осуждено 34 человека[1].

За 6 месяцев 2018 года выявлено 210 нарушений в области охраны и использования объектов животного мира, по которым возбуждено 172 дела об административном правонарушении в отношении 163 граждан (физических лиц), 33 материала с признаками уголовно наказуемых деяний передано в следственные органы. Наложено административных штрафов на сумму 144,5 тыс. рублей, взыскано 61,5 тыс. рублей. Предъявлено исков за незаконное изъятие объектов животного мира на общую сумму 117,6 тыс. рублей, взыскано 65,35 тыс. рублей.

Согласно расчетам Министерства исковые суммы за незаконную добычу охотничьих ресурсов составляют: по лосю – 77,0 тыс. руб.; по кабану – 93,0 тыс. руб.; по косуле – 51,0 тыс. рублей, но ряд судов проиграно Министерством по причине отсутствия утвержденной методики расчета ущерба.

Для надлежащего исполнения переданных полномочий по федеральному государственному охотничьему надзору Минприроды России необходимо ускорить принятие приказа, утверждающего методику расчета ущерба, причиненного незаконной добычей охотничьих ресурсов.

Правовое обеспечение деятельности. Нормативно-правовые акты Челябинской области своевременно приводятся в соответствие с федеральным

---

1 Комплексный доклад о состоянии окружающей среды в Челябинской области в 2010 году, Министерство по радиационной и экологической безопасности Челябинской области, Магнитогорский дом печати, 2011., С. 145

законодательством в области охраны и использования объектов животного мира. В данной сфере Министерство взаимодействует с Законодательным собранием Челябинской области. В области действуют 3 областных закона, 5 постановлений Правительства Челябинской области, 5 постановлений Губернатора Челябинской области, регулирующих правоотношения в сфере охраны и использования объектов животного мира. Ежегодно принимаются постановления Правительства и Губернатора Челябинской области по вопросам переданных полномочий, в том числе, по введению запретов и ограничений на использование охотничьих ресурсов, утверждению лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов.

Замена и выдача охотничьих билетов. На территории Челябинской области около 50 тыс. охотников имеют государственные и членские охотничьи билеты (далее – охотбилеты).

В настоящее время за счет средств областного бюджета изготовлено 3400 бланков охотбилетов. Выдачу и замену охотбилетов, начиная с 1 июля 2018 года, осуществляет 25 специалистов Министерства, в том числе на территориях муниципальных образований Челябинской области.

На текущий 2018 и на 2019 годы планируется дополнительное выделение из областного бюджета 1,7 млн. рублей на изготовление необходимого количества бланков охотбилетов.

Для подготовки к выдаче охотничьих билетов будет дополнительно задействовано максимальное количество сотрудников Министерства, а также ОГУ «ООПТ». Общее количество специалистов, которые будут принимать участие в обмене охотбилетов, достигнет 50 человек.

Министерством проведена работа с главами муниципальных образований Челябинской области по содействию в выделении помещений для выдачи и обмена охотбилетов.

В данной сфере охотники сталкиваются с проблемой при перерегистрации разрешения на хранение и ношение оружия, так как в

охотничьих билетах единого федерального образца отсутствует запись об охотничьем стаже и информация о сдаче охотминимума. В отделах лицензионно-разрешительной работы требуют справку о прохождении охотминимума. В связи с чем, Министерством предлагается внести дополнения в приказ Минприроды России о порядке выдачи охотничьих билетов[1] в части обязательного указания охотничьего стажа и информации о сдаче охотминимума в свободных разделах охотничьего билета единого федерального образца, с заверением печатью уполномоченного госоргана.

Осуществление переданных полномочий за счет субвенций из федерального бюджета. **С**редства на осуществление органами государственной власти субъекта РФ отдельных переданных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. При этом, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обеспечивает своевременное представление в соответствующие федеральные органы исполнительной власти ежеквартального отчета о расходовании предоставленных субвенций и о достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления. Средства на осуществление переданных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели[2].

За период 2016 – 2017 гг. бюджету Челябинской области было выделено:

- в 2016 г. – 130,0 тыс. рублей, в 2017 г. - 131,3 тыс. рублей – субвенция для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира (за исключением

---

1 Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета. Приказ Минприроды России № 13 от 20 января 2011 года//Российская газета.2011.Федеральный выпуск № 5442 (66)

2 О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года//Собрание законодательства РФ. 1995. № 17, С.1462, Ст. 6, п. 15, п. 32, п. 36, п. 37,

отнесенных к объектам охоты, а также водных биологических ресурсов)[1];

- в 2016 г. - 359,8 тыс. рублей, в 2017г. - 359,8 тыс. рублей – субвенция на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
- в 2016 г. - 9016,3 тыс. рублей – субвенция на осуществление полномочий Российской Федерации по контролю, надзору, выдаче лицензий и разрешений в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания.
- в 2017г. - 9509,1 тыс. рублей - на осуществление полномочий Российской Федерации в области охраны и использования охотничьих ресурсов по контролю, надзору, выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов и заключению охотхозяйственных соглашений.

На исполнение переданных полномочий выделяется из областного бюджета 2,5 млн. руб., что составляет 21% от общего объема финансирования.

Оценка деятельности по исполнению переданных полномочий в сфере охраны и использования животного мира. В 2017 году Департамент государственной политики и регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов Минприроды России (далее – Департамент) произвел оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе Министерства, по исполнению переданных полномочий по следующим показателям:

- количество инспекторов на муниципальный район;
- соотношение объема субвенций и объема средств, выделенных субъектом;
- закрепление охотничьих угодий;
- соотношение количества учитываемых и обитающих видов охотничьих ресурсов;

---

1 О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Федеральный закон № 362-ФЗ от 5 декабря 2017 года//Собрание законодательства РФ.2009,№ 49 (1 ч.), С. 5869 (начало), Собрание законодательства РФ,2009,№ 49 (2 ч.), С. 5869 (окончание)

- процент освоения лимитов добычи[2].

При общих средних показателях Челябинской области в рейтинговой оценке, по показателю «Соотношение количества учитываемых и обитающих видов охотничьих ресурсов» Челябинская область занимает передовые позиции. Число инспекторов рекомендовано довести до уровня соответствия числу муниципальных районов.

Показатель, касающийся освоения лимитов, не высокий (в силу природных особенностей, а также специфики расчета) - малое число охотничьих видов по которым устанавливаются лимиты. Уровень добычи бурого медведя в области не высокий (30%). Уровень добычи косули удостоен всяческих похвал.

В итоговом рейтинге по оценочным критериям Челябинская область находится чуть ниже средней части списка (48 место). В приложении 7 представлена оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ Уральского федерального округа по исполнению переданных полномочий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Департаментом сделан вывод о том, что полномочия в области охоты в Челябинской области исполняются в целом на хорошем уровне, с соблюдением норм законодательства, и Министерством предпринимаются меры для повышения эффективности государственного управления в данной сфере.

2.3 Проблемы государственного регулирования охраны и использования объектов животного мира на территории Челябинской области. Перспективы их решения.

2 Сицко А.А., на совещании у Губернатора ЧО, 2011, С. 5

Одной из главных проблем в деятельности Министерства радиационной и экологической безопасности является недостаточность финансирования из федерального бюджета. В федеральном бюджете 2018 года на исполнение переданных полномочий Челябинской области предусмотрены субвенции в объеме 9,5 млн. рублей; 2,1 млн. рублей - выделено из бюджета области. Данных средств хватает только на содержание 27 специалистов Управления Министерства и приобретение горюче-смазочных материалов для содержания служебных автомобилей. Возможность дополнительного выделения средств из федерального бюджета отсутствует, так как Минприроды России не вправе увеличить финансирование отдельному субъекту Российской Федерации, поскольку объемы субвенций утверждаются законом о федеральном бюджете на каждый финансовый год и рассчитываются по утвержденным Правительством РФ методикам, содержащим специальные формулы. Основными критериями при расчете сумм субвенций являются: площадь среды обитания объектов животного мира на территории субъекта РФ, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения; видовой состав объектов животного мира, средняя численность объектов животного мира на единицу площади или объема пространства среды обитания объектов животного мира на территории субъекта РФ, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения; численность населения в субъекте РФ. При этом, не учитываются природные, климатические, социальные особенности субъектов, особенности размещения тех или иных видов охотничьих ресурсов.

Необходимость увеличения объема субвенций обоснована Минприроды России в проекте государственной программы «Воспроизводство природных ресурсов» (на 2480,25 млн. рублей ежегодно). Рост расходов из федерального бюджета на данные цели может быть полностью компенсирован за счет

повышения эффективности налогообложения в сфере охоты, предусмотренного к реализации в рамках подпрограммы «Охотничьи ресурсы»[1].

В рамках исполнения поручения Правительственной комиссии по проведению административной реформы Минприроды России предложено Правительству РФ уменьшить предельную численность работников территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору на 3244 единиц, высвобожденные бюджетные ассигнования предполагается передать в виде субвенций из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (около 1 млн. рублей)[2].

Недостаточность финансирования из областного бюджета. К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов относятся утверждение схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта РФ; разработка и утверждение норм допустимой добычи охотничьих ресурсов, в отношении которых не устанавливается лимит добычи, и норм пропускной способности охотничьих угодий[3].

В схеме размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта РФ определяются цели планирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а также мероприятия по организации рационального использования охотничьих угодий и охотничьих ресурсов[4]. Министерством предлагалось включить мероприятия по разработке вышеуказанных Схемы и норм в Областную целевую программу природоохранных мероприятий оздоровления экологической обстановки в

---

1 Сицко А.А., на совещании у Губернатора ЧО, 2011, С. 5

2 Там же. С.6

3 Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон № 209-ФЗ от 24 июля 2009 года// Собрание законодательства РФ. 2009. № 30, С. 3735, Ст. 34, п. 1, п. 2

4 Там же, Ст. 39, п. 4

Челябинской области на 2018– 2022 годы. Но, в связи с отсутствием средств в областном бюджете, указанные мероприятия Министерством финансов Челябинской области не были включены в Программу, и соответственно не выполнялись в 2018 году. Также они не запланированы и на 2019 год.

В целях организации охраны и воспроизводства объектов животного мира в субъектах Российской Федерации должны быть приняты региональные программы, предусматривающие конкретные мероприятия, направленные на охрану объектов животного мира и среды их обитания[1].

В Челябинской области в 2008 году был разработан проект Областной целевой программы «Охрана животного мира и развитие охотничьего хозяйства Челябинской области на 2009 – 2013 годы», но в связи с финансовым кризисом и отсутствием средств в областном бюджете, данная программа не была принята. В настоящий период областная целевая программа с конкретными мероприятиями по охране объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов, исполнителем которых являлось бы Министерство, в Челябинской области отсутствует[2].

Отсутствие нормативных правовых актов. К полномочиям органов государственной власти РФ в области охраны и использования животного мира относится установление единой для Российской Федерации системы государственного учета объектов животного мира и их использования, единого порядка ведения государственного мониторинга и государственного кадастра объектов животного мира[3]. Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление части полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, в том числе ведение государственного учета численности объектов животного мира,

---

1 О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года//Собрание законодательства РФ. 1995. № 17, С. 1462, Ст. 18, п. 3

2 Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Закон Челябинской области № 340-ЗО от 25 декабря 2008 года//Южноуральская панорама, 2008. 31декабря, № 246

3 О животном мире. Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года//Собрание законодательства РФ. 1995. № 17, С. 1462, Ст. 5, п. 18

государственного мониторинга и государственного кадастра объектов животного мира в пределах субъекта Российской Федерации, за исключением объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, с последующим предоставлением сведений федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания[1].

Ведение государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира, а также государственного мониторинга объектов животного мира осуществляется в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти[2]. Во исполнение данной нормы постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 года № 1342 «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» установлено, что государственный учет объектов животного мира и государственный мониторинг объектов животного мира, постоянно или временно обитающих на территории РФ, а также в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, ведутся по единым для РФ правилам, утверждаемым Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды совместно с Минприроды России.

Минприроды России на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает порядок ведения государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира, порядок ведения государственного мониторинга объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов и среды их обитания, и применения его данных, в соответствии с Положением о Минприроды России.

1

2

Если в отношении охотничьих ресурсов приказом Минприроды России утвержден Порядок осуществления государственного мониторинга и применения его данных, то в отношении объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, начиная с 1997 года и по настоящее время, такой порядок не утвержден.

Так как, к полномочиям субъектов РФ не отнесены вопросы правового регулирования в данной сфере, это делает невозможным осуществлять Министерству государственный учет и государственный кадастр, а также государственный мониторинг объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, на территории области.

Отсутствует нормативно-правовой акт Челябинской области, регламентирующий выдачу разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (за исключением охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов, а также объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения). Министерству необходимо разработать, Правительству Челябинской области - утвердить нормативно-правовой акт, регламентирующий выдачу указанных разрешений.

Недостаточное количество инспекторов в муниципальных районах Челябинской области. До момента передачи полномочий Министерству данные функции осуществляло Управление Россельхознадзора по Челябинской области с численностью 62 госинспектора. Сокращение численности госинспекторов в 3 раза повлекло за собой сокращение в 2 раза (с 1000 до 550) количества ежегодно выявляемых фактов правонарушений в сфере охраны и использования животного мира. В настоящее время государственный контроль в сфере охраны и использования животного мира, на территории 32 муниципальных образований Челябинской области, осуществляет 20

специалистов Министерства (в среднем за 1 специалистом закреплена территория площадью 410,0 тыс. га), что не позволяет в полной мере осуществлять возложенные полномочия и охватить всю территорию подконтрольную инспектору.

Требуется увеличение штатной численности госинспекторов на 12 человек (доведение численности госинспекторов в районах до количества муниципальных образований области) с полным их обеспечением, что позволит повысить количество выявляемых фактов правонарушений в 2 раза за счет сокращения площадей подконтрольных одному госинспектору. Ежегодные затраты на содержание 12 госинспекторов составляют 4559,1 тыс. рублей. Для оснащения и обеспечения их деятельности потребуется 8,5 млн. рублей. Данные средства необходимы для приобретения автотранспорта (для 12 инспекторов), форменного обмундирования (для всех 32 инспекторов Управления), аренду помещений и оборудования рабочих мест (32 инспекторов).

Одновременно решение вопроса надлежащего уровня охраны охотугодий возможно путем наделения на законодательном уровне правами контроля штатных работников организаций - охотпользователей, создания общественных инспекций.

Для этого необходимо наделить правами контроля штатных работников организаций - охотпользователей, либо создать общественные инспекции, определив полномочия лиц, осуществляющих охрану арендованных лесных участков и охотничьих угодий. Кроме этого, существует возможность привлечения частных охранных организаций (предприятий) к охране охотничьих угодий. Частная детективная и охранная деятельность определяется законодательством РФ как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел организациями и индивидуальными

предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов[1]. Охотничьи угодья могут быть отнесены к объектам, находящимся в собственности, во владении, в пользовании, в хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении. Кроме того, организациям, осуществляющим частную охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка.

По направлению привлечения частных охранных организаций Минприроды России разработаны необходимые методические материалы для создания специализированных организаций именно для охраны охотничьих ресурсов. На основе разработанных материалов в Пермском крае, Самарской и Ярославской областях реализуются пилотные проекты. В настоящее время проводится анализ практики административного производства в этих субъектах РФ и в конце 2018 года Минприроды России планирует подвести первые итоги эффективности такого способа охраны охотничьих угодий. По его результатам можно будет рассмотреть вопрос о его применении на территории Челябинской области.

На основании исследований, проведенных в главе 2, можно сделать **вывод** о том, что в процессе осуществления Министерством государственного управления в сфере охраны и использования животного мира возникает ряд проблем. На основе их проработки в Заключении предлагаются рекомендации с целью улучшения ситуации в данной сфере.

Необходимо обеспечить надлежащий уровень охраны, воспроизводства и государственного контроля использования объектов животного мира, увеличить финансирование сферы охраны и использования животного мира, повысить эффективность реализации комплекса мер по охране, контролю и

---

1 О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации. Закон Российской Федерации № 2487-1 от 11 марта 1992 года, Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1992. № 17, С. 888, Ст.1

регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на территории Челябинской области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования «Совершенствование государственного управления в сфере охраны и использования животного мира Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области» установлено, что в целом, Министерство по радиационной и экологической безопасности Челябинской области достаточно эффективно реализует комплекс мероприятий по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на территории Челябинской области, при этом, существует ряд проблем и недостатков при осуществлении государственного управления в сфере охраны и использования животного мира. В результате исследования, возможно сделать следующие выводы:

1. Нормативно-правовая база в сфере охраны и использования животного мира в полной мере не отвечает требованиям настоящего времени, необходима ее доработка и совершенствование. Некоторые нормативно-правовые акты в данной сфере до настоящего времени не утверждены, в часть из них требуется внести изменения.

2. Структура специально уполномоченных государственных органов по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира не совершенна. Штатная численность специально уполномоченного органа исполнительной власти Челябинской области по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания не позволяет своевременно и должным образом реагировать на нарушения, возникающие в сфере охраны и использования животного мира.

3. Комплекс мер по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в Челябинской области требует увеличения финансирования, как из федерального, так и областного бюджетов.

4. Площадь общедоступных охотугодий Челябинской области не соответствует требованиям законодательства – 20 % общей площади охотугодий области.

С целью совершенствования государственного управления в сфере охраны и использования животного мира Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области, *предлагается*:

1. Обеспечить разработку и принятие ряда нормативно-правовых актов в сфере охраны и использования животного мира, а также внесение изменений в некоторые из них:

1) Минприроды России:

- ускорить принятие приказа, утверждающего методику расчета ущерба, причиненного незаконной добычей охотничьих ресурсов;
- внести дополнения в приказ об утверждении порядка выдачи охотничьих билетов в части обязательного указания охотничьего стажа и информации о сдаче охотником охотминимума;
- утвердить порядок ведения государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира, порядок ведения

государственного мониторинга объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам;

2) Правительству Челябинской области утвердить порядок выдачи разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (за исключением охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов, а также объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения).

2. Наделить полномочиями по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания (в части составления протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства РФ в области охраны и использования животного мира) штатных сотрудников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих долгосрочные лицензии на пользование животным миром (или заключивших охотхозяйственные соглашения) в целях усиления охраны объектов животного мира на территориях охотугодий, повышения эффективности государственного надзора. Внести соответствующие изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. Создать общественные инспекции при федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, определив полномочия общественных инспекторов, осуществляющих охрану арендованных охотничьих угодий. Внести соответствующие изменения в законодательство РФ в сфере охраны и использования животного мира.

4. Рассмотреть вопрос о возможности увеличения штатной численности государственных инспекторов отдела государственного контроля

и надзора Управления охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и их среды обитания Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области на 12 человек (установив численность инспекторов – не менее 1 в каждом муниципальном районе области). Внести соответствующие изменения в Положение о Министерстве.

5. Рассмотреть вопрос о привлечении частных охранных организаций к охране охотничьих угодий Челябинской области, в случае положительных результатов анализа применения такой практики (пилотные проекты) в Пермском крае, Самарской и Ярославской областях.

6. Разработать ведомственную целевую программу Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по охране и использованию объектов животного мира, в которой предусмотреть поэтапное выполнение ключевых мероприятий в сфере охраны и использования животного мира (разработку и утверждение схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории Челябинской области; разработку и выполнение мероприятий по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира на территории Челябинской области), с учетом возможностей областного бюджета.

7. Осуществлять перевод охотугодий в общедоступные охотугодья по истечении у пользователей срока действия долгосрочных лицензий и договоров на пользование животным миром. При не выполнении пользователями условий пользования животным миром - в судебном порядке прекращать действие лицензий и договоров. Впоследствии, при обеспечении площади общедоступных охотугодий, не менее 20 % от общей площади охотугодий области, приступить к проведению аукционов на право заключения охотхозяйственного соглашения, в целях пополнения доходов областного бюджета.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Юридическая литература, 1993.62 с.

2. О животном мире: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462., с изменениями №321-ФЗ от 03.08.2018

3. Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 07.03.2018 №54-ФЗ

4. О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2017. № 49 (1 ч.). Ст. 5869 (начало), Собрание законодательства РФ. 2017. № 49 (2 ч.). Ст. 5869 (окончание).

5. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1// Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17, Ст. 888 ред.05.12.2017г..

6. О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября

2015 г. № 1219// Собрание законодательства РФ. 2015. № 22. Ст. 2581., ред. от 13.12.2017г.

7. Об утверждении Положения о федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской федерации от 22 июля 2004 г. № 370: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400//Собрание законодательства РФ, 2004. № 32. Ст. 3347.

8. О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира: постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1342//Собрание законодательства РФ.1996. № 47. Ст. 5335.

9. Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 20 января 2011 г. № 13//Российская газета.2011.Федеральный выпуск №5442 (66).

10. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 10 ноября 2011 г. № 344//Российская газета. 2011. 09 декабря.

11. О регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области: Закон Челябинской области от 29 января 2009 г. № 357-ЗО//Южноуральская панорама, 2009.17 февраля, № 269., ред.от 29.09.2011 №202-ЗО

12. О регулировании отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Челябинской области: Закон Челябинской области от 31 марта 2010 г. № 557-ЗО//Южноуральская панорама, 2010. 17 апреля, № 94 (спецвыпуск № 27)., ред от 24.04.2014 г. №687-ЗО

13. О правилах использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства: Закон Челябинской области от 27 декабря 2016 г. № 485-ЗО.

14. Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: Закон Челябинской области от 26 декабря 2017 г. № 636-ЗО// Южноуральская панорама, 2008. 31декабря, № 246.

2. Литература

15. Комплексный доклад о состоянии окружающей среды в Челябинской области в 2010 году, Министерство по радиационной и экологической безопасности Челябинской области, Магнитогорский дом печати, 2011., 85 с.

16. Сицко А.А. Доклад на совещании у Губернатора Челябинской области. 2011. 8 с.

17. Глушков В.М. Восстановление численности лося на территории Челябинской области и перспективы его использования: Научно-исследовательская работа//Киров: ВНИИОЗ РАСХН. 2010.105 с.

18. Глушков В.М. Практическое управление популяциями и продолжительность сезона охоты//Журнал Сафари. № 4. 2007. 64-67 с.

19. Глушков В.М. Факторы динамики численности лося//Проблемы охотничьего хозяйства России: Материалы Первого Всероссийского совещания/ Росрыболовсоюз, ВНИИОЗ РАСХН.Москва-Киров.2003. 93-98 с.

20. Данилкин А.А. Дикие копытные в охотничьем хозяйстве//М.:ГЕОС.2006.366 с.

21. Красная книга Челябинской области//Екатеринбург, изд-во УрГУ.2006.

22. Самойлова Н.М. Сколько видов млекопитающих в Челябинской области//Природное и культурное наследие Урала. Материалы IV региональной научно-практической конференции. Челябинск. 2006. 78-82 с.

23. Состояние ресурсов охотничьих копытных животных, медведей, соболя, бобра, выдры, их добыча в Российской Федерации в 2003 – 2008 гг. ФГУ Контрольный информационно-аналитический центр, (КИАЦ). М.2009. 96 с.

24. Матвеев А.С. Охота на зайцев: Справочник//Челябинск: ЧПО «Книга», 2006. 208 с.

25. Извеков Ю. Использование объектов животного мира.//Законность, 2005. № 2.

26. Игнатьева И.А. Проблема систематизации законодательства об охоте и правотворческий опыт субъектов РФ//Экологическое право, 2006. №5.

27. Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития//М.: Юрист, 2007, 93-94 с.