

Нормативно-правовое регулирование особенностей организации противоэпизоотических мероприятий на особо охраняемых природных территориях федерального значения

Герасимов Сергей Вадимович¹

главный специалист отдела организации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, лабораторному мониторингу и ветеринарно-санитарной экспертизе Управления ветеринарии Ленинградской области, советник государственной гражданской службы Ленинградской области 2-го класса, кандидат ветеринарных наук, преподаватель кафедры микробиологии, вирусологии и иммунологии Санкт-Петербургского государственного университета ветеринарной медицины (СПбГУВМ), студент 3-го курса юридического факультета СЗИУ РАНХиГС, Санкт-Петербург, Российская Федерация; vetvra4serg@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье изучаются аспекты нормативно-правового регулирования организации и проведения ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий на особо охраняемых природных территориях федерального значения на примере вспышек африканской чумы свиней в государственном природном заказнике «Мшинское болото» Лужского района Ленинградской области в 2018–2019 гг.

Приводится оценка актуального в период 2018–2020 гг. ветеринарного и природоохранного нормативно-правового состояния актов, с выявленными практическим правоприменением коллизиями в анализируемых актах при ликвидации реальных вспышек африканской чумы свиней в Ленинградской области.

Выявленная практическим правоприменением забюрократизированность порядка принятия решений о необходимости регулирования численности диких животных на особо охраняемых природных территориях федерального значения и практической реализации данных мероприятий нивелирована локальным нормотворчеством Управления ветеринарии Ленинградской области, легитимация которого осуществлена фактической ликвидацией инфекции в заказнике федерального значения и последующей имплементацией выработанного регулирования Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в систему мер карантинных мероприятий.

В статье сформулированы обоснованные предложения по внесению изменений в ветеринарное и природоохранное законодательство с целью недопущения возникновения аналогичных ситуаций в дальнейшем и оперативной ликвидации вспышек инфекционных болезней в дикой фауне, в частности на особо охраняемых территориях федерального значения.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование карантинных мероприятий, ветеринария, экологическое право, земельное право, инфекция, эпизоотология, особо охраняемые природные территории, государственные природные заказники

Legal Regulation of the Peculiarities of the Organization of Antiepidemic Measures in Specially Protected Natural Areas of Federal Significance

Sergey V. Gerasimov

Chief specialist of the department for organizing measures for the prevention and elimination of animal diseases, laboratory monitoring and veterinary and sanitary examination of the Veterinary Directorate of the Leningrad Region, Advisor to the State Civil Service of the Leningrad Region, 2nd class. Candidate of Veterinary Sciences, Lecturer at the Department of Microbiology, Virology and Immunology, St. Petersburg

¹ Автор выражает благодарность: начальнику Управления ветеринарии Ленинградской области Л. Н. Кротову и директору ФГБУ «Нижне-Свирский государственный природный заповедник» М. А. Антипину за грамотное руководство карантинными мероприятиями в заказнике федерального значения «Мшинское болото» в 2019–2020 гг.; начальнику ГБУ ЛО «Леноблэпизоототряд» Е. Э. Шуткову и начальнику ГБУ ЛО «СББЖ Лужского района» А. И. Серикову за активное личное участие и вклад учреждений при реализации комплекса мер по локализации, ликвидации и дальнейшей профилактике африканской чумы свиней в заказнике федерального значения «Мшинское болото» в 2018–2020 гг.

State University of Veterinary Medicine (SPBGUVM). 3rd year student of group YR-3-18-31 of the Law Faculty of the North-West Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA), Saint Petersburg, Russian Federation; vetvra4serg@mail.ru

ABSTRACT

The article examines aspects of the legal regulation of the organization and implementation of veterinary preventive and antiepidemiological measures in specially protected natural areas of federal significance on the example of outbreaks of African swine fever in the state nature reserve "Mshinskoe swamp" of the Luga district of the Leningrad region in 2018–2019.

An assessment of the current in the period 2018–2020 is given veterinary and environmental regulatory legal status of acts, with the revealed practical law enforcement collisions in the analyzed acts in the elimination of real outbreaks of African swine fever in the Leningrad region.

The bureaucratic nature of the procedure for making decisions on the need to regulate the number of wild animals in specially protected natural areas of federal significance and the practical implementation of these measures, revealed by practical law enforcement, was leveled by local rule-making of the Veterinary Directorate of the Leningrad Region, the legitimization of which was carried out by the actual elimination of infection in a reserve of federal significance and the subsequent implementation of the developed regulation by the Ministry of Natural Resources resources and ecology of the Russian Federation into the system of quarantine measures.

At the end of the article, substantiated proposals are formulated for amending the veterinary and environmental legislation in order to prevent the occurrence of the same legal collisions in the future and to promptly eliminate outbreaks of infectious diseases in the wild fauna, in particular in specially protected areas of federal significance.

Keywords: legislation, legal regulation, veterinary medicine, environmental law, land law, infection, epizootology, specially protected natural areas, state nature reserves

Введение

В ветеринарном (равно как и в природоохранном) законодательстве Российской Федерации существует ряд недоработок, в частности, это касается организации и проведения ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий в дикой фауне. Многие документы устарели, иные отменены, а взамен ничего не утверждено. Либо утверждено, но такое ощущение, что проекты писались без согласования с ведомствами, чьи интересы документ также может затрагивать. В итоге, грубо говоря, ветеринарное руководство страны принимает один документ, природоохранное — еще один, и эти два документа в ряде вопросов противоречат друг другу.

К примеру, в июне 2018 г., когда Ленинградская область впервые столкнулась с африканской чумой свиней (далее — АЧС) в дикой фауне, в границах, установленных Распоряжением Губернатора Ленинградской области, угрожаемых зон² были выявлены вторичные очаги инфекции, в частности, два случая на территории государственного природного заказника федерального значения «Мшинское болото» Лужского района Ленинградской области (далее — ГПЗ «Мшинское болото»)³.

Для отмены карантина ветеринарное законодательство предусматривает проведение, в частности, мероприятий в дикой фауне, в том числе регулирование численности дикого кабана до показателя плотности популяции 0,25 особи на 1000 га⁴. Такие меры принимаются в связи с отсутствием средств специфической профилактики инфекции (вакцин, сывороток), единственная эффективная мера борьбы с этим вирусом — лишить его биологической модели (восприимчивые животные: домашние свиньи и дикие кабаны), максимально разрядив плотность животных и минимизировав тем самым их контакт между собой⁵.

И вот здесь мы столкнулись с тем, что органы исполнительной власти регионов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, а также территориальные органы Росприроднадзора полномочиями

² О введении на территории Ленинградской области ограничительных мероприятий (карантина) по африканской чуме свиней : распоряжение Губернатора Ленинградской области от 22 июня 2018 г. № 386-рг [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=SPB&n=203529&dst=1000000006> (дата обращения: 12.02.2021).

³ Об утверждении на территории государственного природного заказника федерального значения «Мшинское болото» в административных границах муниципального образования Лужский район Ленинградской области ограничительных мероприятий (карантина) по африканской чуме свиней : распоряжение Губернатора Ленинградской области от 1 марта 2019 г. № 144-рг [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=SPB&n=209882&dst=1000000007> (дата обращения: 12.02.2021).

⁴ Об утверждении ветеринарных правил осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов африканской чумы свиней : приказ Минсельхоза России от 31.05.2016 № 213 [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=203905&dst=1000000003> (дата обращения: 12.02.2021).

⁵ Частная ветеринарно-санитарная микробиология и вирусология : учебное пособие / П. Г. Госманов, Р. Х. Равилов, А. К. Галиуллин и др. М. : Лань, 2019. 316 с.

на проведение мероприятий по снижению численности и миграционной активности диких кабанов на особо охраняемых природных территориях (далее — ООПТ) федерального значения не наделены, то есть попытки самостоятельного выполнения таких мероприятий будут расценены как браконьерство. Ситуацию усугубляло отсутствие на тот момент какой-либо дирекции данного заказника, то есть все возникающие вопросы приходилось решать непосредственно с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее — Минприроды России), что значительно затягивало выполнение мероприятий.

Актуальность темы определяется необходимостью поддержания эпизоотического благополучия территории Российской Федерации, охраной здоровья населения и животных, в частности за счет грамотных и оперативных мер по локализации и ликвидации вспышек инфекционных болезней животных в дикой фауне.

Объектом исследования являлись общественные отношения, возникающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения, регулируемые ветеринарным и природоохранным законодательствами Российской Федерации, а предметом исследования — нормативно-правовое регулирование особенностей организации ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий на ООПТ федерального значения.

Цель данной работы заключалась в изучении аспектов нормативно-правового регулирования особенностей организации и проведения ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий на ООПТ федерального значения на примере вспышек АЧС в ГПЗ «Мшинское болото» Лужского района Ленинградской области в 2018–2019 гг.

Для осуществления цели были поставлены следующие задачи:

1. Изучить порядок организации и проведения ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий в дикой фауне на примере вспышки АЧС.
2. Изучить аспекты планирования и проведения мероприятий на ООПТ федерального значения на примере государственного природного заказника.
3. Проанализировать введение, проведение и отмену ограничительных мероприятий (карантина) по АЧС на территории ГПЗ «Мшинское болото».

В статье будет изучено актуальное в период 2018–2020 гг. ветеринарное и природоохранное законодательство с акцентом на противоречиях в документах, которые были выявлены при ликвидации реальных вспышек АЧС в Ленинградской области.

Также будет разъяснен порядок решения нами проблемы (забюрократизированность порядка принятия решений о необходимости регулирования численности диких животных на особо охраняемых природных территориях федерального значения и практической реализации данных мероприятий) с ликвидацией инфекции в заказнике федерального значения с описанием разработанных нами документов, легитимность которых признали в Минприроды России и которые позволили нам завершить карантинные мероприятия. Этот порядок решения и эти документы составляют собой новизну данной работы, вопрос ликвидации АЧС в заказнике федерального значения в Ленинградской области обсуждался на уровне Правительства РФ, решение данного вопроса прорабатывалось больше года.

Кроме того, в конце работы будут сформулированы обоснованные, на наш взгляд, предложения по внесению изменений в ветеринарное и природоохранное законодательство с целью недопущения возникновения таких же юридических коллизий в дальнейшем и оперативной ликвидации вспышек инфекционных болезней в дикой фауне, в частности на ООПТ федерального значения.

Учитывая, что конкретный пример из практики, раскрытый в данной статье, затрагивает период 2018–2020 гг., опираться я буду в первую очередь на приказ Минсельхоза РФ от 31.05.2016 № 213 «Об утверждении ветеринарных правил осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов африканской чумы свиней» (зарегистрировано в Минюсте России 24.08.2016 № 43379). Документ был принят в 2016 г. и прекратил свое действие 1 марта 2021 г. в связи с вступлением в силу новых ветеринарных правил по АЧС, утвержденных приказом Минсельхоза РФ от 28.01.2021 № 37.

Стоит также отметить, что распоряжения Губернатора Ленинградской области от 22 июня 2018 г. № 386-рг и от 1 марта 2019 г. № 144-рг, которыми вводились ограничительные мероприятия (карантин), также прекратили свое действие 2 апреля 2020 г. в связи с выходом распоряжения Губернатора Ленинградской области № 279-рг об отмене ограничительных мероприятий (карантина).

Порядок организации и проведения ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий в дикой фауне на примере вспышки африканской чумы свиней

Стоит отметить, что в данных ветеринарных правилах, утвержденных приказом Минсельхоза РФ от 31.05.2016 № 213, нет четкого разграничения мероприятий при выявлении АЧС среди домашних свиней и в дикой фауне, перечисление необходимых к принятию мер идет «вперемешку», и некоторые из них неприменимы к очагу среди

свиней, а иные, в свою очередь, — к диким кабанам. Поэтому в данной работе указываются только меры, применимые к вспышке АЧС в дикой фауне.

Такие меры указаны в п. 20–42 Правил⁶. Суть их сводится к следующему.

1. При получении информации об установлении диагноза на АЧС в течение суток главе региона направляется документ о необходимости введения карантина с приложением проекта соответствующего правового акта о введении карантина, утверждающий план мероприятий по ликвидации очага АЧС и предотвращения распространения возбудителя болезни. В решении об установлении карантина должны быть определены эпизоотический очаг, инфицированный объект, первая угрожаемая зона (территория, прилегающая к эпизоотическому очагу, радиус которой составляет не менее 5 км от его границ), вторая угрожаемая зона (прилегающая к первой угрожаемой зоне территория, радиус которой составляет до 100 км от границ эпизоотического очага), а также указан перечень вводимых ограничительных (карантинных) мероприятий (для всех определенных территорий) и срок, на который устанавливается карантин.

2. Незамедлительно после утверждения вышеуказанных документов проводятся карантинные мероприятия. Их можно условно разделить на две основные группы:

- запреты на определенных территориях, то есть что запрещено делать на период карантина в целях недопущения распространения инфекции, например, выезд и въезд транспорта, не задействованного в мероприятиях по ликвидации очага, все виды охоты, за исключением охоты в целях регулирования численности охотничьих ресурсов, проведение мероприятий, связанных с передвижением, перемещением и скоплением животных;
- обязательные к принятию меры на определенных территориях, такие как: уничтожение трупов животных на всех территориях, бескровная эвтаназия и уничтожение всех восприимчивых животных в очаге и первой угрожаемой зоне, оборудование дезбарьеров на входе и въезде на территорию эпизоотического очага; дезобработка любых транспортных средств при их выезде с территории эпизоотического очага; обеспечение отсутствия на территории эпизоотического очага безнадзорных животных; проведение дезинфекции, дезинсекции и дератизации; организация мероприятий по снижению численности диких кабанов до показателя плотности популяции 0,25 особи на 1000 га бескровными методами; организация на въезде в эпизоотический очаг круглосуточных контрольно-пропускных постов, проведение массовых лабораторных исследований на АЧС от всех обнаруженных трупов и добытых кабанов, а также от свиней во второй угрожаемой зоне и многие другие меры.

3. Даже после выполнения всех карантинных мероприятий и отмены карантина правовым актом главы региона на территории бывших угрожаемых зон запрещается в течение года разведение дикого кабана и его ввоз в охотхозяйства, а также на особо охраняемые природные территории, по истечении такого срока допускаются его разведение и ввоз только при условии отсутствия очагов АЧС в радиусе 100 км за указанный период (в течение года).

Противоречия ветеринарного и природоохранного законодательства при планировании мероприятий по профилактике и ликвидации АЧС в дикой фауне

Главное из этих противоречий касается регулирования численности охотничьих ресурсов (т. е. диких животных, в случае АЧС — диких кабанов). Приложением 2 к приказу Минприроды России от 30.04.2010 № 138 (действовал до 01.01.2021, пока не вступил в силу приказ от 25.11.2020 № 965) устанавливается следующее.

Показатель минимальной численности охотничьих ресурсов устанавливается только для тех видов охотничьих ресурсов, добыча которых производится в соответствии с лимитом их добычи, и для кабана.

Показатель минимальной численности охотничьих ресурсов в конкретном охотничьем угодье (отдельном охотничьем хозяйстве) устанавливает минимальное количество охотничьих ресурсов, при котором возможно определение квоты добычи не менее чем одной особи охотничьих ресурсов в соответствии с установленными нормативами, и определяется по формуле: $N_{\text{мин числ., особей}} = 1 \text{ особь} \times 100\% / N_{\text{доп. изъятия}}$, где $N_{\text{мин числ.}}$ — показатель минимальной численности охотничьих ресурсов в одном охотничьем угодье, $N_{\text{доп. изъятия}}$ — норматив допустимого изъятия охотничьих ресурсов, за 100% принимается объем добычи не менее одной особи.

При расчете показателя минимальной численности кабана в закрепленных и общедоступных охотничьих угодьях используется норматив допустимого изъятия кабана — 10% от его общей численности в конкретном охотничьем угодье⁷.

⁶ Об утверждении ветеринарных правил осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов африканской чумы свиней : приказ Минсельхоза России от 31.05.2016 № 213 [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=203905&dst=1000000003> (дата обращения: 12.02.2021).

⁷ Об утверждении нормативов допустимого изъятия охотничьих ресурсов и нормативов численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях : приказ Минприроды России от 30.04.2010 № 138 [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=212334&dst=1000000005> (дата обращения: 28.02.2021).

Простой расчет дает понять, что в соответствии с природоохранным законодательством до конца 2020 г. регулирование численности дикого кабана в конкретном охотхозяйстве (охотничьем угодье) было возможно, только если в нем сохранится не менее десяти особей.

Иначе говоря, чтобы в охотхозяйстве был возможен показатель 0,25 особи на 1000 га, его площадь должна составлять более 400 км². А как же быть, если охотхозяйство 200 км²?

То есть приказ Минсельхоза РФ обязывал обеспечить 0,25 особи на 1000 га, а приказ Минприроды России этого сделать фактически не позволял.

Далее — сам подсчет численности охотничьих ресурсов (кабанов).

Любой охотник, охотпользователь, специалист органа исполнительной власти в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира скажет, что единственные данные, на которые можно опираться, — это результаты так называемого зимнего маршрутного учета в соответствии с Приказом Минприроды России от 11.01.2012 № 1, простым языком — учет численности диких животных «по следам на снежном покрове». Зимний маршрутный учет завершается к 1 марта, далее органы исполнительной власти собирают результаты учета с охотпользователей и высчитывают с помощью формул и коэффициентов Приказа Минприроды России от 11.01.2012 № 1 плотность популяции диких животных в разрезе охотничьего угодья, муниципального образования и, наконец, региона⁸.

Здесь можно выделить три существенных, на наш взгляд, недостатка.

Во-первых, обновляемость и актуальность данных. Из описания становится понятно, что это происходит раз в год. То есть, установив карантин, скажем, в мае на территории угодий, где плотность, например, 0,8 особи на 1000 га, мы вынуждены будем ждать апреля, чтобы убедиться, провели ли мы достаточные мероприятия по снижению численности кабана, чтобы позволить себе снять карантин.

Во-вторых, достоверность данных. Как опять же понятно из описания, метод подсчета очень примерный. Кабан мог топтаться на месте, оставив кучу следов и обманчивое впечатление, будто следы оставили несколько особей.

В-третьих, сам подсчет. В документах не указано, должен ли считающий учитывать площадь построек, водоемов, гор и т. п. на территории охотничьих угодий или учитывать только среду обитания кабана. Соответственно, если считающему надо получить плотность побольше, он не включает эти территории в расчеты, а если поменьше — включает, тем самым существенно ее снижая⁹.

В реальной жизни приходится сталкиваться еще и с тем, что охотхозяйства в большинстве своем — структуры частные, а это значит, что запрет любительской и спортивной охоты, равно как и осуществление охоты в рамках регулирования численности (при которой добытая туша уничтожается сжиганием) — это потеря денег для собственника. И он будет всячески этому препятствовать — занижать численность кабанов, поощрять браконьерство и незаконную реализацию продуктов разделки туш, что может способствовать распространению болезни. Забегая вперед, полагаем, что здесь можно было бы подстраховаться компенсацией из бюджета, как при отчуждении свиней и продуктов уоя. Подробнее остановимся на этом в выводах.

Планирование и проведение мероприятий на ООПТ федерального значения на примере ГПЗ

Для того чтобы понять, какие мероприятия и в какой степени могут быть организованы и проведены на федеральных ООПТ, в том числе в ГПЗ, необходимо сперва изучить нормативные документы, регулирующие деятельность ООПТ.

Для каждой конкретной ООПТ действуют положения об ООПТ, которыми определены виды возможного использования территорий в границах ООПТ, а также режим их охраны. Интересующим нас государственным природным заказником в документе отведен отдельный раздел V ЗЗ-ФЗ об ООПТ. Остановимся на отдельных его положениях, в первую очередь ст. 22 и 24.

По сути ГПЗ — это земли, сохраняющие и восстанавливающие природу и ее компоненты, для того чтобы поддерживать экологический баланс. Забегая вперед, отметим, что дикий кабан, обитающий на территории ГПЗ, по сути является природным ресурсом, то есть составляющей (компонентом) этого природного комплекса, который должен сохраняться и поддерживаться в ГПЗ.

Управляют федеральными ГПЗ вновь созданные / назначенные документом Минприроды РФ ФГБУ. Опять же, забегая вперед, скажем, что в случае с ГПЗ «Мшинское болото» (Лужский и Гатчинский районы Ленинградской области) его управление в конце 2019 г. было передано ФГБУ «Ниже-Свирский государственный природный

⁸ Об утверждении Методических указаний по осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания методом зимнего маршрутного учета : приказ Минприроды России от 11.01.2012 № 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=130789&dst=1000000004> (дата обращения: 28.02.2021).

⁹ Самылина В. Г. Природопользование на Европейском Севере России : монография. Вологодский государственный университет, 2016. 213 с.

заповедник», которое также осуществляет управление одноименным федеральным заповедником в Лодейнопольском районе Ленинградской области и ООПТ федерального значения «Восток Финского залива» (Выборгский и Кингисеппский районы ЛО).

На землях заказника постоянно или временно запрещаются любые мероприятия, если они идут вразрез с целями создания заказника и / или причиняют вред его природе, в том числе животным. Обращаем внимание на слово «временно», то есть гипотетически такая деятельность возможна (опять же в случае изучаемой в данной работе проблемы идет речь о необходимости сокращения численности кабанов в ГПЗ в связи со вспышкой инфекции)¹⁰.

Изучая документ Минприроды России от 13.01.2011, мы узнаем, как решается вопрос о регулировании численности диких животных, в том числе на ООПТ, и какая документальная процедура для этого предусмотрена.

Если говорить о федеральных ООПТ, то решение о регулировании в их границах численности диких животных принимается в письменном виде министром природных ресурсов и экологии РФ. Естественно, для принятия такого решения нужны веские основания, и одним из таких может быть угроза заноса и распространения инфекций животных, обитающих на федеральных ООПТ.

При наличии такой угрозы в Минприроды России должны быть в течение трех дней изучены данные о ней, о численности поражаемых животных и допустимом / необходимом количестве их изъятия, сроках и способах выполнения данных мероприятий. После чего с учетом данных сведений принимается соответствующий документ (решение о необходимости регулирования численности диких животных), который подписывается министром и публикуется на официальном сайте министерства¹¹.

П. 5 Приказа Минсельхоза России от 24.11.03 № 1500 утверждено Положение о ГПЗ «Мшинское болото», которое интересует нас в данной работе. Данное Положение согласовано с региональной администрацией¹². Приведем ключевые, на наш взгляд, для данного исследования выдержки из документа.

Одной из главных функций данного ГПЗ является сохранение охотничьих животных, мест их обитания и путей миграции. Естественно, при организации и проведении мероприятий по снижению их численности не только логично уменьшается количество животных, но и нарушаются пути их естественной миграции: в силу стресса (испуга) животные отбиваются от стада, хаотично распределяются по территории, особенно если регулирование проводится путем отстрела¹³.

Документ запрещает проведение в «Мшинском болоте» мероприятий, которые могут причинить вред, в частности, обитающим в нем животным. Естественно, речь идет и об их изъятии путем охоты. Кроме того, в документе четко прописана обязанность всех лиц соблюдать режим особой охраны «Мшинского болота», сказано об ответственности за его нарушение перед законом.

Таким образом, запрещается не только «изымать» (снижать популяцию) животных (в нашем случае кабанов), но и ввозить на территорию ГПЗ транспорт, чтобы вывезти добытый труп (или чтобы уничтожить его на месте). Если провести эти мероприятия без вышеуказанного решения, по сути, они будут расценены как браконьерство, а лица, их организовавшие и осуществившие, — привлечены к соответствующей ответственности перед законом.

Выявление АЧС и введение карантина в ГПЗ «Мшинское болото». Распоряжения Губернатора Ленинградской области от 17.10.2018 № 734-рг и от 01.03.2019 № 144-рг

Первый случай АЧС был выявлен 13 июня 2018 г. в Лужском районе на территории охотхозяйства «Ранчо-охота», приграничной Псковской области. Было обнаружено шесть трупов животных, у которых выявили вирус в лабораторных условиях методом полимеразной цепной реакции. Распоряжением Губернатора Ленинградской области от 22 июня 2018 г. № 386-рг на месте обнаружения трупов был введен инфицированный объект, обозначены границы первой и второй угрожаемых зон вокруг него¹⁴.

¹⁰ Об особо охраняемых природных территориях : федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 30.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=372890&dst=100006> (дата обращения: 30.03.2021).

¹¹ Об утверждении Порядка принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов и его формы : приказ Минприроды РФ от 13.01.2011 № 1 (зарегистрировано в Минюсте РФ 16.02.2011 № 19857) [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=110812&dst=1000000006> (дата обращения: 30.03.2021).

¹² Об утверждении Положений о государственных природных заказниках федерального значения : приказ Минсельхоза РФ от 24.11.2003 № 1500 [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=EXP&n=329442&dst=100003> (дата обращения: 30.03.2021).

¹³ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017. 160 с.

¹⁴ О введении на территории Ленинградской области ограничительных мероприятий (карантина) по африканской чуме свиней : распоряжение Губернатора Ленинградской области от 22 июня 2018 г. № 386-рг [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=SPB&n=203529&dst=1000000006> (дата обращения: 12.02.2021).

В дальнейшем в период с 19 июня по 28 сентября 2018 г. в указанное Распоряжение был внесен ряд последовательных изменений в связи с выявлением все новых и новых павших животных, в частности 6 сентября 2018 г. на территории ГПЗ «Мшинское болото» вблизи деревни Гобжицы Лужского района¹⁵.

Последнее на сегодняшний день обнаружение вируса АЧС у животных Ленинградской области датируется 24 февраля 2019 г. и также на территории ГПЗ «Мшинское болото», только теперь вблизи деревни Пелково Лужского района. Распоряжением Губернатора Ленинградской области от 1 марта 2019 г. № 144-рг на территории ГПЗ федерального значения «Мшинское болото» были введены ограничительные мероприятия (карантин) по АЧС¹⁶.

Невозможность организации и проведения мероприятий по регулированию численности диких кабанов в ГПЗ «Мшинское болото» силами региональных и территориальных федеральных служб и ведомств. Решение проблемы

На территории установленных эпизоотических очагов и инфицированных АЧС объектов своевременно и быстро были проведены мероприятия по ликвидации и недопущению распространения вируса в соответствии с Ветеринарными правилами, утвержденными Приказом Минсельхоза России от 31.05.2016 № 213. Оперативный и тщательный подход к ликвидации каждого очага (инфицированного объекта), а также грамотно установленные границы первой и второй угрожаемых зон (было принято волевое решение не ограничиваться минимальным радиусом зон, а расширить территорию ограничительных мероприятий до административных границ Лужского, Сланцевского, Волосовского и Кингисеппского муниципальных районов, благодаря чему удалось максимально сократить поголовье свиней и численность кабанов на большой территории) позволили предотвратить распространение инфекции на территорию остальных районов региона, а также не допустить проникновение вируса на промышленные свинокомплексы Ленинградской области¹⁷.

Основные меры сводились к тщательному обеззараживанию мест обнаружения трупов после их уничтожения и к недопущению распространения вируса АЧС, в том числе путем проведения мероприятий по регулированию (снижению) численности дикого кабана до показателя плотности популяции 0,25 особи на 1000 га.

Эти же меры были обязательными к выполнению и на территории инфицированного объекта и эпизоотического очага в заказнике «Мшинское болото».

В соответствии с информацией Департамента Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу от 10.04.2019 № 06-25/3462 на территории ГПЗ «Мшинское болото» в период карантина обитало 40 особей дикого кабана. С учетом того что площадь ГПЗ «Мшинское болото» составляет 60 400 га, для доведения плотности популяции кабанов на территории заказника до целевых показателей 0,25 особи / 1000 га было необходимо сократить их численность на 25 особей.

В связи с тем что Комитет по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области и департамент Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу полномочиями на проведение мероприятий по снижению численности и миграционной активности диких кабанов на особо охраняемых природных территориях федерального значения не наделены, выполнение данных мероприятий (регулирование численности диких кабанов на территории ГПЗ «Мшинское болото») долгое время не было организовано.

Учитывая, что невыполнение вышеуказанных мероприятий несло угрозу промышленному свиноводству региона, и в целях недопущения дальнейшего распространения вируса АЧС в адрес министра природных ресурсов и экологии, а также председателя Постоянно действующей противоэпизоотической комиссии Правительства Российской Федерации были направлены обращения Губернатора Ленинградской области с просьбой принять меры, направленные на выполнение карантинных мероприятий на ООПТ ГПЗ «Мшинское болото». Проекты данных обращений были подготовлены Управлением ветеринарии Ленинградской области¹⁸.

Ситуация усугублялась еще и тем, что в то время еще не была создана какая-либо дирекция для управления ГПЗ «Мшинское болото». То есть любые мероприятия, которые должны были проводиться на данной территории,

¹⁵ Просвирнин Г. С. Эпизоотологический мониторинг лейкоза крупного рогатого скота и африканской чумы свиней с использованием геоинформационных технологий: дис. ... канд. наук: 06.02.02 / Г. С. Просвирнин. СПб., 2019. 430 с.

¹⁶ О введении на территории государственного природного заказника федерального значения «Мшинское болото» в административных границах муниципального образования Лужский район Ленинградской области ограничительных мероприятий (карантина) по африканской чуме свиней : распоряжение Губернатора Ленинградской области от 1 марта 2019 г. № 144-рг [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=SPB&n=209882&dst=1000000007> (дата обращения: 12.02.2021).

¹⁷ Доклад начальника Управления ветеринарии Ленинградской области Кротова Л. Н. на Противоэпизоотической комиссии в г. Выборг 19.12.19 [Электронный ресурс]. URL: <https://veterinary.lenobl.ru/ru/o-komitete/rukovodstvo/> (дата обращения: 03.05.2021).

¹⁸ Доклад начальника Управления ветеринарии Ленинградской области Кротова Л. Н. на Противоэпизоотической комиссии в г. Выборг 19.12.19 [Электронный ресурс]. URL: <https://veterinary.lenobl.ru/ru/o-komitete/rukovodstvo/> (дата обращения: 03.05.2021).

должны были напрямую согласовываться с министром природных ресурсов и экологии страны и, соответственно, проводиться только с его прямого указания¹⁹.

О сложившейся ситуации на территории ГПЗ ФЗ «Мшинское болото» было доложено 28 июня 2019 г. на заседании Постоянно действующей противоэпизоотической комиссии Правительства Российской Федерации под председательством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Алексея Васильевича Гордеева.

П. 2 раздела IV Протокола заседания комиссии от 28.06.2019 № 2 было предписано проработать вопрос о передаче ГПЗ «Мшинское болото» в оперативное управление ФГБУ «Нижне-Свирский государственный природный заповедник» для организации проведения противоэпизоотических мероприятий на территории ГПЗ «Мшинское болото», а п. 3 того же раздела — обеспечить принятие мер, направленных на выполнение комплекса мероприятий по локализации, ликвидации и недопущению распространения вируса АЧС, на территории ГПЗ «Мшинское болото»²⁰.

Во исполнение Протокола заседания заказник был передан в оперативное управление дирекции ФГБУ «Нижне-Свирский государственный природный заповедник» приказом Минприроды России от 16 октября 2019 г.²¹, а решением Минприроды РФ от 27 ноября 2019 г. дирекции было поручено провести мероприятия по регулированию численности дикого кабана на территории заказника.

Во исполнение поставленной задачи Управлением ветеринарии Ленинградской области совместно с дирекцией заказника был разработан План проведения противоэпизоотических и мониторинговых мероприятий по АЧС на территории заказника «Мшинское болото» в течение 2019–2020 гг.²², а также заключено Соглашение о порядке взаимодействия ФГБУ «Нижне-Свирский государственный природный заповедник» с Управлением ветеринарии Ленинградской области. В рамках данного соглашения специалисты государственной ветеринарной службы Ленинградской области получили возможность выезжать на территорию заказника для проведения противоэпизоотических мероприятий: мониторинга территории в целях обнаружения трупов кабанов и иных биологических отходов, в случае их обнаружения — организации и проведения их уничтожения; отбора проб биологического материала от кабанов заказника для проведения контрольных лабораторных исследований на наличие вируса АЧС; иных мероприятий, предусмотренных ветеринарным законодательством²³.

Проект Соглашения был разработан Управлением ветеринарии Ленинградской области, и это первая в стране (других таких прецедентов найдено не было) практика документально закреплённого взаимодействия между региональной ветеринарной службой и федеральным учреждением, осуществляющим управление ООПТ федерального значения, в целях проведения на ООПТ противоэпизоотических мероприятий.

Завершение карантинных мероприятий и отмена карантина.

Распоряжение Губернатора ЛО от 02.04.2020 № 279-рг

В соответствии с пунктами вышеуказанного Плана и в рамках Соглашения в период с декабря 2019 г. по февраль 2020 г. были проведены мероприятия в рамках снижения миграционной активности и подготовка к регулированию численности дикого кабана на территории заказника «Мшинское болото».

В целях контроля эпизоотической ситуации в заказнике специалистами государственной ветеринарной службы Ленинградской области был проведен отбор проб биологического материала от дикого кабана для исследования на АЧС. Результат лабораторных исследований отрицательный, геном вируса АЧС обнаружен не был.

Также был проведен мониторинг территории заказника общей площадью 60 400 га на предмет наличия мест скопления диких кабанов, следов жизнедеятельности и трупов диких кабанов и других биологических отходов. Одновременно проводился зимний маршрутный учет численности дикого кабана. Всего в результате мероприятий на территории заказника были обнаружены следы пребывания двух групп кабанов общей численностью до 14 особей. По итоговым расчетам плотность дикого кабана составила 0,23 особи на 1000 га²⁴.

Таким образом, комплекс необходимых мероприятий, предусмотренный ветеринарным и природоохранным законодательством, был, наконец, выполнен на территории заказника «Мшинское болото» в полном объеме, о чем

¹⁹ Бердинских С. В. Защита прокурором публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий // Законность. 2018. № 2. С. 29–33.

²⁰ Протокол заседания Постоянно действующей противоэпизоотической комиссии Правительства Российской Федерации от 28.06.19 № 2. 6 с.

²¹ О внесении изменений в Устав Федерального государственного бюджетного учреждения «Нижне-Свирский государственный природный заповедник»: приказ Минприроды России от 16.10.2019 № 687, утвержден приказом Минприроды России от 27.06.2018 № 294. 2 с.

²² План проведения противоэпизоотических и мониторинговых мероприятий по африканской чуме свиней (АЧС) на территории государственного природного заказника федерального значения «Мшинское болото» в течение 2019–2020 гг., утв. директором ФГБУ «Нижне-Свирский государственный заповедник» 1 ноября 2019 г.

²³ Соглашение о порядке взаимодействия Управления ветеринарии Ленинградской области и Федерального государственного бюджетного учреждения «Нижне-Свирский государственный природный заповедник».

²⁴ Письмо председателя Комитета по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области от 13.03.2020 № И-767/2020.

было доложено 6 марта 2020 г. на совещании в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В соответствии с протоколом совещания подведомственным Минприроды структурам было поручено оперативно информировать Управление ветеринарии Ленинградской области о численности дикого кабана на территории заказника «Мшинское болото» и рекомендовано Управлению ветеринарии Ленинградской области подготовить необходимые документы для отмены карантина²⁵.

Получив официальную информацию о достижении показателя плотности популяции дикого кабана 0,23 особи на 1000 га²⁶, Управление ветеринарии Ленинградской области подготовило пакет документов в адрес Губернатора, необходимый для отмены карантина с заказника. Результатом проведенной работы стали полная ликвидация АЧС на территории региона и окончательная отмена карантина Распоряжением Губернатора от 2 апреля 2020 г.²⁷

Выводы

Считаем, нами в полном объеме изучены аспекты нормативно-правового регулирования особенностей организации и проведения ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий на ООПТ федерального значения на примере вспышек АЧС в ГПЗ «Мшинское болото» в Лужском районе Ленинградской области в 2018–2019 гг. Для этого нами были последовательно решены все поставленные во введении задачи.

Если говорить о реальных результатах описанных в работе мероприятий по ликвидации АЧС в ГПЗ «Мшинское болото», стоит отметить, что их выполнение открыло для ветеринарии Ленинградской области целый ряд новых перспектив. Порядок наложения и снятия ограничительных мероприятий (карантина) на ООПТ федерального значения, который был разработан нами и выполнен в период с осени 2018 г. по весну 2020 г., позволил наладить взаимодействие с дирекцией всех федеральных ООПТ региона и обеспечить в рамках разработанного и заключенного в период карантина Соглашения о взаимодействии постоянного ветеринарный контроль на этой территории. К слову, это более 115 тыс. га региона, на которых теперь проводятся такие мероприятия, как вакцинация диких плотоядных животных против бешенства и мониторинговые исследования диких птиц на грипп²⁸.

Исходя из практического опыта работы в процессе ликвидации вспышки инфекции на ООПТ федерального значения и глубоко погрузившись в данную проблему, хотим озвучить следующие предложения по внесению изменений в ветеринарное и природоохранное законодательство с целью недопущения возникновения таких же юридических коллизий в дальнейшем и оперативной ликвидации вспышек инфекционных болезней в дикой фауне, в частности на ООПТ федерального значения.

1. Наделить территориальные органы Росприроднадзора правом согласования решений о введении ограничений на использование объектов животного мира, в том числе и отнесенных к охотничьим ресурсам, на ООПТ федерального значения в субъектах Российской Федерации.

2. Определить на федеральном законодательном уровне возможность дирекции ООПТ федерального значения принимать самостоятельные решения о регулировании численности диких животных в случае выявления инфекции на вверенной территории и явной угрозы ее быстрого распространения (при условии согласования такого решения территориальным органом Росприроднадзора и региональным органом в области ветеринарии).

3. Закрепить разработанный механизм взаимодействия между дирекциями ООПТ федерального значения и органами исполнительной власти в области ветеринарии в новой редакции ЗЗ-ФЗ от 14.03.1995 (рекомендовать всем дирекциям федеральных ООПТ заключить такие соглашения с региональными госветслужбами).

4. Дополнить законодательство в части грамотного взаимодействия с частным сектором, воздействия на него и компенсации его издержек в ходе ликвидации инфекции (увеличить штрафы за неисполнение требований, установить по аналогии с отчуждением свиней в угрожаемой зоне компенсацию охотпользователям за добытых в рамках регулирования численности кабанов).

5. Установить четкий порядок определения показателя плотности популяции диких животных (прописать, учитывать ли при подсчете только площадь возможной среды обитания либо учитывать всю площадь территории с водоемами, горами и т. п.).

²⁵ Протокол от 11.03.2020 № 15-17/26-пр совещания под председательством исполняющего обязанности директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере развития ООПТ и Байкальской природной территории А. И. Григорьева 6 марта 2020 г.

²⁶ Письмо председателя комитета по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области от 13.03.2020 № И-767/2020.

²⁷ Об отмене ограничительных мероприятий (карантина) по африканской чуме свиней на территории государственного природного заказника федерального значения «Мшинское болото» в пределах административных границ муниципального образования Лужский муниципальный район Ленинградской области и о признании утратившими силу отдельных распоряжений Губернатора Ленинградской области : распоряжение Губернатора Ленинградской области от 02.04.2020 № 279-рг [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=SPB&n=224480&dst=1000000006> (дата обращения: 03.05.2021).

²⁸ Противоэпизоотические мероприятия на особо охраняемых природных территориях Ленинградской области [Электронный ресурс]. URL: <https://veterinary.lenobl.ru/ru/protivoepizooticheskie-meropriyatija-na-osobo-ohranyaemyh-prirodnih-te/> (дата обращения: 03.05.2021).

Хочется верить, что данные вопросы будут учтены при внесении очередных изменений в ветеринарное и природоохранное законодательства Российской Федерации, это внесет весомый вклад в поддержание эпизоотического благополучия территории нашей страны и, как следствие, укрепление и дальнейшее развитие ее агропромышленного комплекса.

Литература

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017. 160 с.
2. *Просвирнин Г. С.* Эпизоотологический мониторинг лейкоза крупного рогатого скота и африканской чумы свиней с использованием геоинформационных технологий : дис. ... канд. наук: 06.02.02 / Г. С. Просвирнин. СПб., 2019. 430 с.
3. *Самылина В. Г.* Природопользование на Европейском Севере России : монография. Вологодский государственный университет, 2016. 213 с.
4. Управление ветеринарии Ленинградской области : доклад начальника Управления ветеринарии Ленинградской области Кротова Л. Н. на Противозепизоотической комиссии в г. Выборг 19.12.19 [Электронный ресурс]. URL: <https://veterinary.lenobl.ru/ru/o-komitete/rukovodstvo/> (дата обращения: 03.05.2021).
5. Частная ветеринарно-санитарная микробиология и вирусология : учебное пособие / Р. Г. Госманов, Р. Х. Равилов, А. К. Галиуллин и др. М. : Лань, 2019. 316 с.

References

1. Zhavoronkova, N. G., Shpakovsky, Yu. G. Legal Support of Environmental Safety in the Context of Economic Integration of the Russian Federation : monograph [Pravovoe obespechenie ehkologicheskoi bezopasnosti v usloviyakh ehkonomicheskoi integratsii Rossiiskoi Federatsii: monografiya]. M. : Prospect, 2017. 160 p. (in rus)
2. Prosvirnin, G. S. Epizootological Monitoring of Cattle Leukemia and African Swine Fever Using Geoinformation Technologies : dis. ... Cand. Sciences: 06.02.02. [Ehpizootologicheskii monitoring leikoza krupnogo rogatogo skota i afrikanskoi chumy svinei s ispol'zovaniem geoinformatsionnykh tekhnologii : dis. ... kand. nauk: 06.02.02] / G. S. Prosvirnin. SPb., 2019. 430 p. (in rus)
3. Samylina, V. G. Nature Management in the European North of Russia : monograph [Prirodopol'zovanie na Evropeiskom Severe Rossii : monografiya]. Vologda State University, 2016. 213 p. (in rus)
4. Veterinary Directorate of the Leningrad Region : Report by L. N. Krotov. at the Antiepzootic Commission in Vyborg on 19.12.19 [Electronic resource]. URL: <https://veterinary.lenobl.ru/ru/o-komitete/rukovodstvo/> (date of access: 03/05/2021). (in rus)
5. Private Veterinary and Sanitary Microbiology and Virology : textbook [Chastnaya veterinarno-sanitarnaya mikrobiologiya i virusologiya : uchebnoe posobie] / R. G. Gosmanov, R. Kh. Ravirov, A. K. Galiullin and others. M. : Lan, 2019. 316 p. (in rus)