

Биологические ресурсы суши

Институциональные проблемы охотничьего хозяйства в России

А.В. Медведев, Московское общество охотников и рыболовов

К настоящему времени в России сформировался устойчивый и хорошо всеми осознаваемый социальный и экономический феномен, соответствующий категории института, сформулированной экономической теорией. Однако до настоящего времени в отечественной теории экономики данный феномен не рассматривался и не анализировался с позиций институциональной экономики. По нашему мнению, таким институтом является охота, как вид деятельности людей, и охотничье хозяйство, как сектор экономики, обусловленный существованием охоты как вида деятельности.

Согласно классической теории институционализма под институтами в широком смысле понимаются общепризнанные в обществе нормы поведения людей, обычаи, а также общественные образования, в которых эти нормы реализуются практически. Внутри категории «институт» институционализм различает институции и собственно институты. Под институциями понимаются различные неформальные отношения, регулируемые традициями, неписаными правилами поведения, достигнутыми соглашениями и т.д. Это устоявшиеся в обществе обычаи, традиции и формы поведения людей в обществе. По определению У. Гамильтона, институт — это «словесный символ для лучшего описания группы общественных обычаев», «способ мышления», ставший привычкой для группы людей или обычаем для народа. Собственно под институтами понимаются различные формы закрепления норм и обычаев в виде законов, организаций, учреждений. Институты — это формы и границы деятельности людей. Они представляют собой политические организации, формы предпринимательства, системы кредитных учреждений. Это налоговое и финансовое законодательство, организация хозяйственного обеспечения и многое другое, связанное с хозяйственной практикой. К институтам также относятся организации, формирующие социально-экономическую среду рыночного хозяйства (акционерные общества и другие собственники, союзы предпринимателей, профсоюзы, государство, судебная система, политические партии, неприбыльные организации различного вида, семья, образовательные учреждения и др.).

Смысл институционального подхода в экономике состоит в том, чтобы не ограничиваться анализом экономических категорий и процессов в чистом виде, а включить в анализ институты и учитывать внешнеэкономические факторы. Институционализм рассматривает экономику лишь как часть социальной системы. При этом привычные для неоклассической школы категории (такие как цена, прибыль, спрос) рассматриваются с учетом более полного спектра интересов и отношений.

Впервые институты — социальные, политические, правовые были введены в предмет экономической теории представителями так называемого старого институционализма: американскими экономистами Т. Вебленом, Д. Коммонсом, У. Митчеллом. Методология институционалистов предусматривала широкое использование описательно-статистического метода, применение историко-генетического метода. В рамках этого течения были образованы социально-психологическое (Веблен), социально-правовое (Коммонс), институционально-статистическое (Митчелл) направления. Современный институционализм, или неoinституционализм, отличается от раннего институционализма тем, что считает социальный элемент первостепенным и интерпретирует экономические процессы с помощью неэкономических факторов, включая социально-политический, технологический, правовой, социально-психологический, этический и др. В основе методологии неoinституционализма лежит синтез социологического и экономического анализа, в котором категория института, составляет костяк социально-экономических построений.

На наш взгляд, понятие «охота» и все связанные с охотой формы организации охотничьей деятельности, полностью отвечают критериям институции и института, выработанным институционализмом. Наиболее яркое и точное определение охоты, как вида деятельности человека, дал еще в XIII в. Фридрих II Гогенштауфен, император священной Римской империи и король Сицилии и Иерусалима, в своей книге «Искусство охоты с птицами». По его словам «...искусство охоты представляет сумму человеческих знаний, направленных на овладение

источников пищи, одежды, денег. Из жизненной потребности охота превратилась для большей части населения в способ проведения времени на природе и получения удовольствия от процесса добычи животных. Охота как жизненно необходимый институт существования у нас в стране сохранилась только для небольшого количества людей, ведущих традиционный образ жизни на севере и востоке нашей страны – коренных малочисленных народов Севера.

В настоящее время доля охотничьего хозяйства в ВВП крайне мала в сравнении с другими отраслями. С экономической точки зрения охотничье хозяйство в экономике современной России не играет сколько-нибудь заметной роли. Промысловая охота перестала быть важным для страны источником валюты. Весь пушной экспорт России в год – это несколько часов работы нефтяной трубы. Но при этом охота сейчас не потеряла, а даже усилила свое значение как социально-экономический фактор. Охота сейчас – это, прежде всего, исторически сложившийся досуг и отдых населения, и престижный образ проведения времени. Охотой по-прежнему занимается огромное количество населения России. По некоторым оценкам в 2005 г. охотой занимались 1,7–2,5 % населения страны. Что это означает с позиций анализа институциональной структуры? Происходит, и фактически уже произошло, изменение организационных форм ведения охотничьего хозяйства. Промысловые хозяйства советского периода заменяются хозяйствами, организующими охотничий туризм и охоту охотников-любителей и охотников, добывающих охотничьи трофеи. Таким образом, в результате изменения структуры потребления продукции и услуг охоты как отрасли (переориентации с товаров в виде пушнины и мяса на охотничий туризм) происходит кардинальное изменение подходов к организации охоты и как отрасли и как дела. И эту тенденцию необходимо учитывать при формировании и правовом закреплении других институтов, связанных с охотой.

Государственное регулирование охотничьей деятельности

К государственному регулированию относятся такие аспекты государственного управления сферой охоты, как контроль за добычей охотничьих животных, выдача лицензий на их отстрел или добычу, управление государственными хозяйствами заказниками, охрана и воспроизводство охотничьих ресурсов (проведение учетов численности, биотехнических мероприятий и др.). В настоящее время основным нормативным актом, регулирующим вопросы использования животного мира и порядок организации охоты в России, является Федеральный закон «О животном мире» (1995 г.). В соответствии с данным законом охотиться разрешено далеко не на все виды диких зверей и птиц. Перечень животных, отнесенных к объектам охоты, утверждается Правительством Российской Федерации. Территории и акватории, где обитают охотничьи животные и где на них можно охотиться, принято называть охотничьими угодьями. Определенные территории, хотя на них и обитают охотничьи животные, в порядке, установленном действующим законодательством, исключены из состава охотничьих угодий и охота здесь запрещена. Это – заповедники, определенные виды заказников, участки национальных

парков, зеленые зоны городов и некоторые другие территории, имеющие специальный статус. Охота на всей территории Российской Федерации осуществляется в строгом соответствии с Правилами охоты, утверждаемыми органами власти каждого субъекта Федерации. Охотничьи угодья, где можно охотиться без соблюдения правил нет. Для осуществления контроля за организацией охоты и соблюдением Правил охоты, ведения охотничьего хозяйства, воспроизводства и охраны дичи, непосредственной организации охоты и оказания услуг охотникам имеется определенная структура организаций, выполняющих эти функции.

Государственное регулирование и контроль за ведением охоты и охотничьего хозяйства осуществляют так называемые специально уполномоченные государственные органы. В настоящее время это Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства России и его территориальные органы, имеющиеся в каждом субъекте Российской Федерации, территориальные управления по охране, контролю и регулированию использования охотничьих животных. Их основные функции – разработка правил охоты, других нормативных актов, регулирующих охоту, предоставление права пользования охотничьими животными как непосредственно охотникам, так и организациям – охотпользователям, контроль за соблюдением охотниками правил охоты, а охотпользователями установленного порядка ведения охотничьего хозяйства. Непосредственно ведением охотничьего хозяйства в конкретных охотничьих угодьях занимаются организации-охотпользователи. Законом предусматривается, что это могут быть организации самых разных правовых форм: от общественных охотничьих организаций (обществ охотников) до государственных, кооперативных и частных предприятий. Организация – охотпользователь получает в установленном законом порядке право на ведение охотничьего хозяйства на конкретном участке охотничьих угодий на достаточно долгий срок – 10, 20 и более лет. Охотпользователи обязаны вести охрану охотничьих животных в закрепленных за ними угодьях, проводить биотехнические мероприятия, добываясь увеличения запасов диких охотничьих животных. Они организуют охоту для охотников в соответствии с действующими Правилами охоты, улучшая условия для охоты и отдыха охотников. Как правило, такие организации имеют в угодьях специальные базы и остановочные пункты, лодочные станции, автотранспорт. Обустраивают охотничьи угодья специальными охотничьими вышками, засидками для охотников. Имеют для предоставления охотникам охотничьих собак, подсадных уток, разный необходимый охотничий инвентарь: окладные флажки, лыжи и т.д.

Основными проблемами государственного регулирования охотой на современном этапе является ослабление внимания госструктур к проблемам организации охоты и поддержания необходимого природного потенциала для ее существования. Это недостаточное финансирование работ по проведению учетов животных и биотехнических мероприятий, несогласованность сроков открытия охоты, отсутствие контроля за незаконной добычей и перепромыслом охотничьих угодий, отсутствие

(силой или хитростью) животными для пользы человека. Сама по себе охота представляет не что иное, как физическое и духовное испытание человека во время ловли животных». Охота в этом понимании является самым древним институтом в истории человечества. Она может рассматриваться как институция, так как с охотой связано огромное количество обычаев, привычек, норм поведения и стереотипов сознания людей.

Охота, охотничье хозяйство или охотничий бизнес, как сектор экономики, может рассматриваться и как институт в целом, и как система институтов, оформляющих охотничью деятельность в организационном, правовом, научном, технологическом и др. отношениях. Существование охотничьего хозяйства, как института или системы институтов, обусловлено исключительно существованием охоты как вида деятельности. Охотничье хозяйство является формой организации желания людей охотиться. При этом вид конкретной организационной формы зависит от причины, вызывающей желание охотиться. По нашему мнению, таких причин три:

- получение удовольствия от охоты;
- добыча необходимой для жизни продукции (пищи, одежды);
- способ получения денег; собственно, именно эти причины лежат в основе основных форм организации охотхозяйственной деятельности как у нас в стране, так и во всем мире.

Таковыми формами организации охотничьей деятельности являются:

- охота как способ существования для народов, ведущих традиционный образ жизни;
- охота как способ добычи продукции – все виды промысловых хозяйств советского периода и охотничье хозяйство как отрасль экономики страны;
- охота как проведение времени и получение удовольствия – охотничьи хозяйства общественных организаций охотников в советское время и охотничий бизнес, специализирующийся на охотничьем туризме в наши дни.

В зависимости от превалирования той или иной причины на конкретном этапе исторического развития общества возникают приоритеты в формах организации охотничьей деятельности – от охоты в родовых угодьях, закрепленных формальными и неформальными отношениями племен, до развитых охотничье-промысловых хозяйств советского периода и современных форм организации охотничьего и экологического туризма.

К сожалению, до сих пор охоту, как социальное явление, мало кто глубоко и серьезно изучал. Тем более, ее никто не рассматривал с позиций институционализма, что по нашему мнению, неправильно. Охота является хорошо выраженной институцией, для формального оформления которой обществом на каждом этапе своего развития вырабатывало определенные институты правового, организационного, научного, общественного и даже природоохранного характера. Несоответствие данных институтов приоритетам в формах организации охотничьей деятельности на каждом определенном этапе развития общества вызывает целый комплекс проблем в сфере охотничьей деятельности, которые негативно оцениваются обществом, и приводят к социальному и экономическим потерям. По сути

дела, именно такая ситуация в настоящее время сложилась в отечественном охотничьем хозяйстве. Налицо дисгармония между запросами и потребностями общества и институциональным оформлением охотхозяйственной деятельности. Под институциональным оформлением охотхозяйственной деятельности в контексте настоящей статьи понимается правовое, организационное, кадровое, инфраструктурное и экономическое закрепление форм организации охоты, соответствующих современным реалиям и потребностям людей. По нашему мнению, для преодоления негативных тенденций, которые сложились в охотничьем хозяйстве нужно перейти к рассмотрению охоты с позиций институциональной экономики. Для этого нужно определить институциональную структуру охотхозяйственной деятельности, отвечающую современным социальным и экономическим условиям, и сформулировать предложения по способам формализации данной структуры или создания необходимых условий для формального закрепления сложившихся способов и форм ведения охоты.

К основным институтам закрепления охоты на современном этапе относятся: 1) организационные формы ведения охотничьего дела – виды и типы хозяйств, их специализация, виды организации охоты вне хозяйств; 2) государственное регулирование охотничьей деятельности – контроль, выдача лицензий, управление государственными хозяйствами заказниками, охрана и воспроизводство охотничьих ресурсов (учеты, биотехнические мероприятия и др.); 3) юридическое оформление деятельности хозяйств в сфере использования природных ресурсов – земли (охотничьих угодий), охотничьих животных; 4) научное обеспечение охотничьей деятельности – развитие охотоведения как науки; 5) обеспечение специалистами в сфере охотоведения; 6) общественные объединения; 7) инфраструктурное обустройство охотничьих хозяйств и баз – дороги, обслуживание, отопление, канализация, строения и пр. Возможны и другие институты.

Все современные проблемы охотничьего хозяйства связаны с полным или частичным несоответствием перечисленных институтов современным потребностям общества и неучетом в государственной политике охоты как важного социального феномена, имеющего глубокие корни в психике и сознании людей, а также как основы существования народов, ведущих традиционный образ жизни.

Проблема организационных форм ведения охотничьего хозяйства на современном этапе

Проблема организационных форм ведения охотничьего хозяйства на современном этапе обусловлена, прежде всего, изменением приоритетов в поведении людей и целей проведения охоты. Еще 150–200 лет назад на территории от Урала до Дальнего Востока большинство мужского населения занималось охотничьим промыслом, так как охота была источником существования. В настоящее время ситуация резко изменилась. Охота перестала быть источником существования для большинства людей, однако своего значения как институт и социальный феномен не утратила. Просто изменились причины проведения охоты под влиянием изменившихся условий жизни в результате научно-технического прогресса. У людей появилась больше свободного времени и других

требований по сохранению охотничьих угодий при осуществлении строительства и многое другое. Кроме того, по мнению ведущих специалистов ресурсы охотничьих животных значительно недоиспользуются.

Юридическое оформление деятельности хозяйств в сфере использования природных ресурсов

В настоящее время в связи с изменением земельного законодательства возникают серьезные проблемы с организацией охот в старых правовых формах. Так, при переходе земли в частную собственность (сейчас это касается сельскохозяйственных угодий) или аренду (лесные угодья) возможен запрет собственниками и арендаторами земельных участков проведения охоты на их землях. Эта проблема сейчас никак не отражена в законодательстве. Вторая проблема связана с собственностью на охотничьи животные. Вопрос собственности практически никак не регулируется.

Научное обеспечение охотничьей деятельности связано с сохранением научных институтов, занимающихся охотоведением в стране.

Обеспечение специалистами в сфере охотоведения связано с сохранением в учебных заведениях специальности «охотоведение» и поддержанием достойного уровня оплаты инспекторов, охотоведов и др. категорий работников. Это позволит остановить отток квалифицированных специалистов из отрасли.

Общественные объединения

Общественные объединения это – охотничьи и рыболовные общества, союзы, ассоциации, которые организуют и координируют деятельность охотников и рыболовов-любителей. В России традиционно сложилось, что основными организациями охотпользователями были и остаются сейчас общественные охотничьи организации. В последнее время в ряде регионов создаются новые общества охотников. Появились в небольшом количестве и предприятия – охотпользователи разных других правовых форм – муниципальные, частные. Основная проблема сохранить эти организации и обеспечить их законодательно возможностью организовывать охоты в частных и арендованных сельскохозяйственных и лесных угодьях.

Инфраструктурное обустройство охотничьих хозяйств

Существующая система охотничьих хозяйств с их инфраструктурным обеспечением, архитектурой хозяйственных построек и планировкой территории создавались в старые «доперестроечные» времена, исходя из потребностей того времени. Потребности того времени диктовали необходимость создания: а) для общественных организаций охотников и рыболовов большого количества недорогих и поэтому, практически, никак необустроенных охотничьих баз; б) недорогих производственных построек, обеспечивающих, прежде всего, технологические нужды в промысловых охотничьих хозяйствах. Проведение охот и, соответственно, организация охотничьих баз и домиков для проживания охотников на территории заповедников и национальных парков не допускалось. Хорошо оборудованные базы, а вернее отдельные домики с продуманной архитектурой, были единичными и предназначались для обслуживания исключительно элитной публики. Основное внима-

ние охотоведческой науки в те времена уделялось, прежде всего, охотоустройству охотничьих угодий и определению охотоустроительных мероприятий. В общем виде охотоустройство представляло и представляет сейчас систему инвентаризации и учета охотничьих угодий, проектирование мероприятий, направленных на обеспечение рационального использования охотничьих угодий, повышение эффективности ведения охотничьего хозяйства, охрану диких животных и среды их обитания. Основными охотоустроительными документами являлись и являются в настоящее время проекты ведения охотничьего хозяйства, материалы биологических обследований и изысканий охотничьих угодий, биолого-экономическое обоснование использования охотничьих угодий, а также карты состояния и использования ресурсов охотничьих животных. Инфраструктурные аспекты формирования охотничьих хозяйств практически полностью игнорировались. Данное направление никем не развивалось и не рассматривалось как неотъемлемый элемент организации охотничьего дела в Советском Союзе. Коммерческая переориентация направления ведения охоты и собственно всей охотхозяйственной деятельности, происходящая сейчас, настоятельно требует изменения подходов к проектированию и созданию как собственно самих охотничьих баз, так и охотничьих хозяйств. Имеющаяся жилая, производственная, инженерная и функциональная инфраструктура охотничьих хозяйств и баз перестала отвечать потребностям времени и требует обновления. Однако реорганизации необходимо коренное изменение подходов, прежде всего, к проектированию подобных объектов, и создание охотничьих хозяйств и охотничьих баз, отвечающим современным тенденциям.

Выводы

Современное состояние охотничьего хозяйства России не соответствует отечественным и мировым традициям и тенденциям развития данной сферы деятельности.

Для преодоления сложившихся негативных тенденций в сфере организации охотничьего дела в стране, по нашему мнению, необходимо решить институциональные проблемы охотничьего хозяйства, а именно: 1) создать экономические и правовые условия для развития новых организационных форм ведения охотничьего хозяйства; 2) решить проблемы государственного регулирования охотничьей деятельностью, исходя из изменившихся условий и тенденций в сфере приоритетов и целей проведения охоты; 3) юридически закрепить возможность деятельности общественных организаций охотников на частных землях и землях, арендованных не обществами охотников, на территории лесного фонда; 5) обеспечить проведение научных исследований по охотоведению и учебную подготовку специалистов-охотоведов; 6) сохранить институт общественных объединений охотников; 7) создавать современное инфраструктурное обустройство охотничьих хозяйств и баз, ориентированных на новые тенденции в охотничьей сфере.