Охотничьи угодья: соотношение правового регулирования и фактического положения

ГОРОХОВ Дмитрий Борисович, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: julia7709@yandex.ru

ШУНАЕВА Дарья Дмитриевна, аспирант отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ddshunaeva@gmail.com

Понятие «охотничьи угодья» является ключевым в системе правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Данное понятие характеризуется необоснованной обобщенностью, не позволяющей установить его правовую идентичность имеющемуся фактическому положению. Это влечет значительные затруднения в регулировании использования и охраны различных природных ресурсов, передаваемых государством по охотхозяйственному соглашению хозяйствующим субъектам, и не способствует эффективности правоприменения.

В целях выявления фактического состава объектов, находящихся в охотничьих угодьях, видов деятельности, которые могут осуществляться в процессе их использования, авторами проведен системный комплексный анализ земельного, лесного, водного законодательства и законодательства о животном мире. Выявлено несоответствие легальной дефиниции действительному перечню объектов, которые могут находиться в охотничьих угодьях. Это: земельные участки, лесные участки, а также объекты животного мира, относящиеся и не относящиеся к охотничьим ресурсам. На территориях охотничьих угодий могут также располагаться водные объекты и водные биологические ресурсы. Установлено, что находящиеся в границах охотничьих угодий природные ресурсы позволяют осуществлять лицам, заключившим охотхозяйственное соглашение, широкий спектр видов деятельности, не относящихся к сфере охотничьего хозяйства, поскольку предоставление охотничьих угодий законодательно не обеспечено условием об их целевом использовании. В действительности охотничьи угодья занимают обширные площади, в том числе земли, представляющие особую экономическую и стратегическую ценность, в частности сельскохозяйственные угодья, территории, используемые в целях обороны и безопасности, что актуализирует проблему значения охотничьего хозяйства, его рационализации и повышения эффективности правового регулирования.

Авторы выдвигают предложения по совершенствованию правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов и смежных сфер.

Ключевые слова: охота, охотничьи угодья, охотничье хозяйство, охотхозяйственное соглашение, пользование природными ресурсами, деятельность в сфере охотничьего хозяйства, правовая определенность.

Hunting Areas: Ratio of Legal Regulation and Actual Situation

D. B. GOROKHOV, leading research fellow of the Department of ecology and agricultural legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushlinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: julia7709@yandex.ru

D. D. SHUNAEVA, postgraduate student at the Department of ecology and agricultural legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation 34, Bolshaya Cheremushlinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: ddshunaeva@gmail.com

The term of “hunting areas” is the key in the system of legal regulation in the field of hunting and conservation of hunting resources. The legal concept of “hunting areas” is characterized by unjustified generality, which does not allow establishing its legal identity to the actual situation. This entails significant difficulties in regulating the sphere of hunting, use and protection of rich natural resources possessed by individual entrepreneurs and legal entities under the hunting industry agreement, and does not facilitate effective law enforcement.

In order to identify the actual composition of objects located in hunting areas, list of their possible using, the authors conducted a systematic comprehensive analysis of land, forest and water legislation, the wildlife legislation.

The discrepancy between the legal definition and the actual list of objects that may be in the hunting grounds was revealed. These are such objects as: land plots, forest land plots, and wildlife and non-hunting resource. On the territories of hunting areas can also be located water facilities and aquatic biological resources. The authors stated that natural resources located within the boundaries of hunting areas allow persons who have concluded a hunting agreement to carry out a wide range of activities that are not related to the field of hunting, since the provision of hunting areas is not legally provided for by the terms of their intended use. In fact, hunting areas occupy vast areas, including lands of special economic and strategic value, in particular, agricultural lands, territories used for defense and security purposes, which makes it necessary to raise the problem of the importance of hunting economy, the need to rationalize it and improve the efficiency of legal regulation. This problem is of particular relevance when considering in the context of the territorial socio-economic development of the Russian Federation.

The result of the analysis contains proposals to improve the legal regulation in the field of hunting and conservation of hunting resources and related areas.

Keywords: hunting, hunting areas, hunting economy, hunting agreement, use of natural resources, activity in the field of hunting economy, legal certainty.

DOI: 10.12737/art_2019_5_11

Введение. Правовое регулирование любой сферы деятельности общества начинается с дефиниции — определения юридического понятия, своеобразной отправной точки¹, задающей границы и тон создаваемой вокруг нее легальной структуры общественных отношений: требований (обязанностей), прав и процедур. Корректность и полнота нормативно установленных дефиниций непосредственно влияют на правоприменительную практику, которая, в свою очередь,

может их уточнять с учетом динамики объективных внешних обстоятельств и специфики правоотношений², оценивать, в том числе критически, но не может им противоречить.

Наблюдаемое сближение различных отраслей права, обусловленное возникновением комплексных объектов правового регулирования либо новым «прочтением» уже известных объектов в связи с появлением или выявлением у них новых аспектов,

¹ О понятиях и дефинициях в правотворчестве подробнее см.: *Иеринг Р.* Юридическая техника / пер. с нем. *Ф. С. Шендорфа*. СПб., 1905. С. 71; *Тихомиров Ю. А.* О правилах законодательной техники // *Журнал российского права*. 1999. № 11. С. 110—116.

² Речь в первую очередь идет о толковании и интерпретации правовых норм судами. Учитываются позиции юридического научного сообщества, которые в отдельных случаях могут быть восприняты законодателем и зафиксированы впоследствии в нормативных правовых актах.

выражается в том числе в возникновении комплексных, синтетических норм, норм-дефиниций. При этом представляется закономерным предъявление повышенных требований к таким комплексным, межотраслевым дефинициям. В таком случае дефиниция, на наш взгляд, должна содержать исчерпывающий либо в достаточной степени емкий перечень составных элементов определяемого объекта, а также отсылку к соответствующим отраслевым требованиям, выполнение которых необходимо обеспечивать в обязательном порядке. В ином случае внутренняя (фактическая) сущность и правовая природа объекта не будут в должной степени раскрыты и соотнесены друг с другом. Следовательно, восприятие данного объекта и контекстуального правового регулирования будет существенно затруднено, их целостность и правовая определенность³ автоматически поставлены под сомнение. К тому же высока вероятность возникновения юридических коллизий, нарушений и отклонений от модельного режима законности⁴. Одновременно комплексная дефиниция должна представлять собой бережное сочетание разноотраслевой терминологии и специфики, не допускающее бездумный синкретизм существующих определений, а также предусматривать четкую расстановку акцентов и определение приоритетных отрас-

лей права в целях обеспечения сохранности «нормативной чистоты»⁵.

Таким образом, формулирование нормы-дефиниции (легального определения объекта) является непростой задачей, результат выполнения которой порой весьма далек от фактических параметров (свойств) объекта правового регулирования. Примером тому является понятие охотничьих угодий, установленное в п. 15 ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об охоте). Охотничьи угодья определены в качестве территорий, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства⁶.

Охотничьи угодья — terra incognita. В Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 г.⁷ отмечается, что охотничьи угодья в Российской Федерации занимают площадь около 1,5 млрд га и значительно превосходят по площади охотничьи угодья других стран мира. Доля площади охотничьих угодий, на которых расположены природные ресурсы, принадлежащие государству на праве собственности и переданные охотпользователям, составляет 54% общей площади охотничьих угодий страны. Вызывают удивление размеры нормативно установленных и факти-

³ Об определенности правовых норм см.: Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М., 2017. С. 69—73, 75—77; Нарутто С. В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктрине // Lex Russica. 2018. № 10. С. 40—49.

⁴ См.: Шунаева Д. Д. Охотничьи угодья: соотношения понятий «де-юре» и «де-факто» // Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. М., 2018. С. 390—397.

⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3—12.

⁶ Деятельностью в сфере охотничьего хозяйства является сохранение и использование охотничьих ресурсов и среды их обитания, создание охотничьей инфраструктуры, оказание услуг в данной сфере, а также закупка, производство и продажа продукции охоты (п. 2 ст. 1 Закона об охоте).

⁷ Утв. распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 1216-р.

чески имеющихся площадей охотничьих угодий — отдельно взятых и в совокупности по регионам. Согласно приказу Минприроды России от 18 мая 2012 г. № 137 максимальная площадь охотничьих угодий, которые могут быть переданы в пользование одному лицу или группе лиц, в отдельных регионах достигает сотен тысяч и даже миллионов гектаров. При этом общая площадь охотничьих угодий в отдельных субъектах РФ составляет более 70% общей площади региона, например в Нижегородской области — 92,5%, во Владимирской области — 76%, в Волгоградской области — 82,8%. Точное количество и площадь охотничьих угодий в большинстве случаев установить не представляется возможным в связи с несовершенством информационного обеспечения в сфере охотничьего хозяйства, отсутствием территориальных схем охотустройства, сведений из региональных государственных охотхозяйственных реестров и кадастровых данных о земельных и лесных участках⁸.

Согласно ст. 7 Закона об охоте охотничьи угодья классифицируются на закрепленные, используемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (далее — охотпользователи) на основании охотхозяйственных соглашений, и общедоступные, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты. Установлено соотношение между общедоступными и закрепленными охотничьими угодьями: общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее 20% от общей площади охотничьих угодий субъекта РФ.

Таким образом, действует следующий правовой механизм:

⁸ Подробнее см.: *Шунаева Д. Д.* Цифровая экономика и информационное обеспечение в сфере охотничьего хозяйства: организационно-правовой аспект // *Журнал российского права*. 2019. № 1. С. 159—169.

государство, обладая правом собственности на природные ресурсы, находящиеся в границах закрепленных охотничьих угодий, предоставляет охотпользователям право владения и пользования ими на длительный срок (от 20 до 49 лет);

в случае с общедоступными охотничьими угодьями — государство самостоятельно владеет, пользуется и распоряжается ими;

государство сохраняет количественный и функциональный баланс соотношения между закрепленными и общедоступными охотничьими угодьями не ниже 20%-ного уровня.

Проведенное исследование региональных правовых актов показало, что в ряде субъектов РФ площадь общедоступных охотничьих угодий ниже нормативного уровня, установленного Законом об охоте⁹. В Волгоградской области при общей площади охотничьих угодий 9345,9 тыс. га площадь обще-

⁹ См. Государственную программу Волгоградской области «Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области», утв. постановлением Правительства Волгоградской обл. от 4 декабря 2013 г. № 686-п; распоряжение Правительства ЕАО от 20 июня 2016 г. № 174-рп «О докладе об экологической ситуации в Еврейской автономной области в 2015 году»; Лесной план Иркутской области, утв. постановлением Губернатора Иркутской области от 9 февраля 2009 г. № 23-п; Государственную программу Камчатского края «Развитие лесного хозяйства, охрана и воспроизводство животного мира на территории Камчатского края», утв. постановлением Правительства Камчатского края от 30 ноября 2015 г. № 434-П; Концепцию областной целевой программы «Оптимизация системы охраны и использования объектов животного мира на территории Кировской области» на 2012—2015 годы, утв. распоряжением Правительства Кировской области от 4 августа 2011 г. № 199; Схему размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории Московской области, утв. постановлением губернатора Московской области от 10 ноября 2017 г. № 499-ПГ.

доступных охотничьих угодий составляет 529,012 тыс. га (5,7%). В Еврейской автономной области при общей площади охотничьих угодий 3042,5 тыс. га общедоступные охотничьи угодья составляют 111,7 тыс. га (3,7%). В Иркутской области площадь общедоступных охотничьих угодий составляет 10,8%, в Камчатском крае — 15%, в Кировской области — 10%, в Московской области — 1,17%¹⁰. Результат исследования позволяет констатировать наличие тенденции к сокращению в регионах количества и площади общедоступных охотничьих угодий, что является нарушением требования федерального закона.

В связи с этим нельзя обойти вниманием нормотворческую инициативу уполномоченного в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов федерального органа исполнительной власти. Минприроды России подготовлен законопроект по коррекции Закона об охоте. Он направлен на изменение действующего требования о 20%-ном соотношении площадей закрепленных и общедоступных охотничьих угодий, проектируется установление полномочий в этой части именно для органов государственной власти субъектов РФ¹¹.

Иными словами, вместо эффективного осуществления полномочий по государственному управлению и государственному надзору в сфере охотничьего хозяйства, включая обеспечение исполнения субъектами правоприменения требо-

ваний федерального закона, федеральный орган исполнительной власти инициирует законопроект, легализующий допускаемый им результат неправомерных действий со стороны органов государственной власти регионов, когда эта допускаемая неправомерность стала тенденцией. Пояснительная записка к данному законопроекту не содержит обоснования необходимости внесения критикуемого нами проектируемого изменения в Закон об охоте о существенном увеличении дискреции региональных органов власти при решении важного вопроса распоряжения территориями и природными ресурсами, а содержит лишь неубедительный и лукавый мотив — снижение административных барьеров при ведении охотхозяйственной деятельности и повышение эффективности управления в данной сфере. При наличии отмеченной тенденции и сомнительной позиции уполномоченного в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов федерального органа исполнительной власти осмелимся высказать опасения относительно дальнейшего прогнозируемого ухудшения ситуации в сфере охотничьего хозяйства, доступности охоты для граждан и фактического «вымирания» общедоступных охотничьих угодий¹².

Земельные участки в составе охотничьих угодий. В границы охотничьих угодий включаются земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (ст. 7 Закона об охоте)¹³.

¹⁰ Иные данные в свободном доступе о размерах охотничьих угодий, соотношении площади общедоступных и закрепленных охотничьих угодий на текущий период (декабрь 2018 г.) отсутствуют, что свидетельствует о несовершенстве информационного обеспечения в сфере охотничьего хозяйства и о ее фактической информационной закрытости.

¹¹ URL: <http://regulation.gov.ru/projects#search=79880&npr=79880> (дата обращения: 18.12.2018).

¹² О необходимости корректировки целей государственной политики в сфере охотничьего хозяйства см. также: Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н. Региональная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства // Экологическое право. 2013. № 4. С. 17—23.

¹³ О природных ресурсах, находящихся на территориях охотничьих угодий, и требованиях к размещению охотничьих угодий

Таким образом, применяется балансовая норма, используется одинаковая терминология в Законе об охоте и Земельном кодексе РФ и производится отсылка к этому Кодексу.

Земельный кодекс не предусматривает специальной категории земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, однако предоставляет возможность в порядке исключения вести такую деятельность на землях некоторых категорий.

Во-первых, на землях сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 78 ЗК РФ). Обратим внимание на содержащуюся в данной норме оговорку о том, что деятельность в сфере охотничьего хозяйства может осуществляться на землях сельскохозяйственного назначения, если иное не предусмотрено Земельным кодексом. На первый взгляд введение подобного ограничения разумно и обоснованно, ведь такие земли наиболее плодородны и их ценность как пространственного базиса для ведения сельскохозяйственной деятельности сравнительно выше. Однако при детальном анализе получается, что никаких ограничений в действительности Земельный кодекс не устанавливает, даже в отношении сельскохозяйственных угодий, обладающих в силу п. 1 ст. 79 ЗК РФ приоритетом в их целевом использовании и подлежащих особой охране.

Во-вторых, на землях обороны и безопасности, временно не используемых по целевому назначению (п. 5¹ ст. 93 ЗК РФ). При этом ни Земельный кодекс, ни Закон об охоте не регулируют вопросы изменения и прекращения охотхозяйственного соглашения в случае возникновения необходимости целевого использования таких зе-

мель. Утвержденные постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1369 специальные правила¹⁴ регламентируют лишь порядок исключения земельных участков из перечня земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности и временно не используемых для указанных нужд. Можно предположить, что в рассматриваемом случае в охотхозяйственное соглашение вносятся изменения в общем порядке, установленном гражданским законодательством на основании п. 1 ст. 46 ЗК РФ. Вместе с тем неясно, каким образом надлежит действовать сторонам такого соглашения в случае, если все земельные участки в составе охотничьих угодий относятся к землям обороны и безопасности и возникла необходимость их использования по целевому назначению.

В-третьих, на землях запаса (п. 2 ст. 103 ЗК РФ), причем их включение в границы охотничьих угодий может быть произведено без перевода в иную категорию и, соответственно, без постановки предоставляемого земельного участка на кадастровый учет¹⁵.

Отметим, что в Земельном кодексе отсутствует указание о допустимости осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяй-

¹⁴ Правила утверждения перечня земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности и временно не используемых для указанных нужд, в целях предоставления таких земельных участков гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования, не предусматривающего строительства зданий и сооружений.

¹⁵ См. ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», приказ Минприроды России от 6 августа 2010 г. № 306 «Об утверждении требований к описанию границ охотничьих угодий».

см. также: Горохов Д. Б. Проблемы творчества и соблазны сомнительной легитимизации: когда охота пуще неволи // Адвокат. 2016. № 2. С. 23—40.

ства на землях лесного и водного фондов.

Лесные участки в составе охотничьих угодий. Использование лесов в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства регулируется ст. 36 Лесного кодекса РФ. Использование лесов осуществляется на основании охотхозяйственных соглашений с предоставлением или без предоставления лесных участков, если осуществление указанных видов деятельности не влечет проведение рубок лесных насаждений или создание объектов охотничьей инфраструктуры¹⁶.

Охотпользователи, заявившие об отсутствии необходимости создания объектов охотничьей инфраструктуры и рубки леса, получают леса «в пользование без предоставления» и при этом не несут дополнительных обязанностей, вытекающих из характера их деятельности, — не составляют проект освоения лесов, не подают лесную декларацию. На практике это широко применяется в случае предоставления охотничьих

угодий в соответствии с ч. 3 ст. 71 Закона об охоте¹⁷, если ранее предоставляемая по охотхозяйственному соглашению территория уже имела статус охотничьих угодий и обеспечена или должна была быть обеспеченной необходимой инфраструктурой.

В число обязанностей охотпользователей входит создание и содержание имеющейся охотничьей инфраструктуры¹⁸, к которой относятся объекты, предназначенные для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Перечень таких объектов утверждается Правительством РФ¹⁹.

Создание и содержание объектов охотничьей инфраструктуры фактически предполагает рубку древесных насаждений, располагающихся на лесных участках в границах охотничьих угодий, данная особенность учтена в ст. 36 ЛК РФ. Вне зависимости от порядка использования лесов (с предоставлением или без предоставления лесного участка) охотпользователи должны соблюдать Правила использования лесов для осуществления видов деятель-

¹⁶ До 1 января 2017 г. в ст. 36 ЛК РФ предусматривалась необходимость заключения в указанных целях не только охотхозяйственного соглашения, но и договора аренды лесного участка. Одновременно из ст. 25 Закона об охоте были исключены положения, предусматривающие необходимость заключения договоров аренды лесных участков в целях, не связанных с размещением объектов охотничьей инфраструктуры. Соответствующие изменения были внесены Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 206-ФЗ. С 1 июня 2019 г. вступают в силу изменения в ст. 36 ЛК РФ, согласно которым на лесных участках, предоставленных для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры, являющихся некапитальными строениями, сооружениями, в том числе ограждений. Эти изменения внесены Федеральным законом от 18 декабря 2018 г. № 471-ФЗ. Ранее объекты охотничьей инфраструктуры представляли собой временные постройки.

¹⁷ Если право долгосрочного пользования животным миром возникло у охотпользователей на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу Закона об охоте, при условии исполнения ими условий таких лицензий. Подробнее об этом см.: *Горохов Д. Б.* Длящиеся правоотношения в сфере охотничьего хозяйства: проблемы совершенствования федерального законодательного регулирования // *Журнал российского права.* 2017. № 10. С. 91—104.

¹⁸ См. ч. 1 ст. 27, ст. 53 и 54 Закона об охоте.

¹⁹ В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 11 июля 2017 г. № 1469-р перечень объектов охотничьей инфраструктуры включает: вольеры, питомники диких животных, ограждения для содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания; егерские кордоны; охотничьи базы.

ности в сфере охотничьего хозяйства (далее — Правила использования лесов), утв. приказом Минприроды России от 12 декабря 2017 г. № 661²⁰.

Однако в силу ч. 2 ст. 25 ЛК РФ и п. 9 Правил использования лесов участки леса, предоставленные для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, также могут предоставляться для использования лесов для одной или нескольких целей. Виды использования лесов, обусловленные различными целями, установлены ч. 1 ст. 25 ЛК РФ и насчитывают более 15 видов, начиная от заготовки древесины и заканчивая осуществлением религиозной деятельности. Следует заметить, что ЛК РФ и Закон об охоте не содержат соответствующих ограничений по иным видам использования лесов при предоставлении лесных участков для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Таким образом, федеральное законодательство допускает возможность использования охотпользователями лесных участков, предоставленных им по охотхозяйственному соглашению, не только для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, но и в иных предусмотренных Лесным кодексом целях²¹.

²⁰ См. п. 2 Правил использования лесов. Этим же приказом Минприроды России утвержден Перечень случаев использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства без предоставления лесных участков.

²¹ Специалистами констатируется, например, что законодательство допускает ситуацию, при которой один и тот же лесной участок может быть передан на праве аренды для двух и более видов использования лесов нескольким субъектам предпринимательской деятельности, т. е. «может возникать двойная, тройная и более аренда». Подробнее см.: *Шуплецова Ю. И.* Правовые проблемы реализации прав на лесные участки // *Журнал российского права.*

Водные объекты, водные биологические ресурсы и объекты животного мира — «скрытые объекты» в составе охотничьих угодий. В Законе об охоте, а также в примерной форме охотхозяйственного соглашения²², служащего юридическим основанием передачи охотпользователям охотничьих угодий, отсутствуют указания на водные объекты²³ и водные биоресурсы, фактически располагающиеся на территориях охотничьих угодий и в их границах²⁴.

2016. № 12. С. 151—161; *Глибко О. Я.* Проблема двойной аренды земельных участков в законодательстве России // *Российский юридический журнал.* 2015. № 2. С. 80—87. См. также: *Анисимов А. П., Мельников Н. Н.* Системно-структурный анализ категорий «целевое назначение» и «разрешенное использование» в природоресурсных отраслях права // *Журнал российского права.* 2013. № 11. С. 27—35.

²² Утв. приказом Минприроды России от 31 марта 2010 г. № 93.

²³ Как отмечает С. Казакова, в отдельных случаях регулирование отношений по аренде водного объекта договором водопользования не представляется возможным в силу его природных особенностей, и основным ориентиром в данном вопросе является назначение земель, на площади которых расположен поверхностный водный объект, а также изучение характеристик самого объекта. См.: *Казакова С.* Водные объекты имеют свою специфику // *Жилищное право.* 2018. № 1. С. 75—83. В случае с охотхозяйственными соглашениями ситуация двояка — с одной стороны, для предоставления охотничьих угодий не требуется заключение отдельного договора водопользования, ведение охоты на них допускается в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. С другой стороны, передача водного объекта фактически опосредует передачу участка земель из земель лесного фонда, а не наоборот, как, например, в случае с предоставлением лесных участков.

²⁴ Речь идет о категориях, терминология и правовой режим которых установлены

Водный кодекс РФ содержит только две статьи, в которых присутствует упоминание об охоте: в ст. 45 устанавливается возможность введения ограничения эксплуатации водохранилища для целей рыболовства и охоты, а в ст. 51 об использовании водных объектов для целей охоты содержится отсылочная норма к Закону об охоте. Следовательно, не только Закон об охоте, но и ВК РФ не устанавливает самостоятельных (специально-отраслевых) требований к использованию и охране водных объектов в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и, соответственно, требований к их учету и оформлению в качестве природных ресурсов, входящих в границы охотничьих угодий. Де-юре сведения о водных объектах, расположенных на передаваемых в охотпользование территориях, не входят в состав сведений, которые должны содержаться в охотхозяйственном соглашении в качестве одного из условий передачи государством охотничьих угодий с находящимися на их территориях природными ресурсами в пользование хозяйствующим субъектам. Согласно охотхозяйственным соглашениям водные объекты не передаются в аренду, плата за их использование не взимается. Не содержатся в этих соглашениях и обязательства по их охране, хотя в действительности водные объекты могут находиться на территориях охотничьих угодий, ими реально могут пользоваться субъекты предпринимательской деятельности, а также охот-

ВК РФ: «водный объект» — природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (п. 4 ст. 1). Согласно ст. 5 ВК РФ к ним относятся поверхностные водные объекты: реки, ручьи, озера, пруды, обводненные карьеры, болота, природные выходы подземных вод — родники.

ники, причем такая возможность имеется не только для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства²⁵.

Аналогичным образом обстоит дело с объектами рыболовства — водными биоресурсами. Представляется достаточно высокой вероятность наличия в границах закрепленных охотничьих угодий поверхностных водных объектов, в которых находятся в состоянии естественной свободы рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения. Использование и охрана водных биоресурсов регулируются Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Закон о рыболовстве). Деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов, в частности любительское и спортивное рыболовство, может осуществляться гражданами в целях личного потребления и в рекреационных целях на водных объектах общего пользования по общему правилу свободно и бесплатно с согласия собственника такого объекта. Напомним, что в случае с охотничьими угодьями субъектом права собственности на водные объекты является государство, но у него отсутствует право на выражение своей воли, поскольку отсутствует в этой части правовое регулирование. Если же рыболовство ведется на рыбопромысловых участках — акватории водного объекта рыбохозяйственного значения, то такие водные объекты должны предоставляться юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства на основании договоров (ст. 33³

²⁵ О ведении охотничьего хозяйства как разновидности предпринимательской деятельности см.: *Васильева М.* Охотпользование как вид права природопользования // *Хозяйство и право.* 2016. № 8. С. 93—94.

Закона о рыболовстве). Требуется также наличие путевки — документа, подтверждающего заключение договора возмездного оказания услуг в области любительского и спортивного рыболовства (ст. 1, 18 и 24 Закона о рыболовстве). В законах об охоте и о рыболовстве отсутствует упоминание о водных биологических ресурсах, а также о рыболовстве как о виде деятельности применительно к территориям охотничьих угодий. С принятием Федерального закона от 25 декабря 2018 г. № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ситуация с рыболовством и охраной водных биоресурсов на территориях охотничьих угодий не изменилась, состояние правовой неопределенности остается²⁶.

«Скрытым объектом» в составе охотничьих угодий, обладающим особой спецификой правового регулирования, являются также объекты животного мира, не относящиеся к охотничьим и водным биологическим ресурсам. Нормативно установленный перечень таких организмов животного происхождения — диких животных отсутствует. Напротив, перечень охотничьих ресурсов определен ст. 11 Закона об охоте и включает в себя млекопитающих и птиц. Законами субъектов РФ этот перечень может дополняться. В целях развития федеральных законодательных установлений, конкретизации требований к осуществлению охоты и сохранению охотничьих ресурсов,

поддержания их в состоянии, позволяющем сохранить их численность в пределах, необходимых для их расширенного воспроизводства, Минприроды России установлены правила охоты и нормативы допустимого изъятия охотничьих ресурсов и нормативы численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях²⁷.

Важно отметить, что Закон об охоте и примерная форма охотхозяйственного соглашения не включают в состав охотничьих угодий объекты животного мира, не являющиеся охотничьими и водными биологическими ресурсами, и не устанавливают требований к их пользованию и охране. Регулирование данного вопроса входит в предмет Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (далее — Закон о животном мире), в котором в основном содержатся нормы общего характера, их действие направлено на животный мир²⁸. Установлены виды и способы пользования животным миром. Наряду с охотой и рыболовством видом пользования животным миром является добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим и водным биологическим ресурсам. Установление правил пользования такими объектами животного мира отнесено к полномочиям органов го-

²⁶ Указанный Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2020 г., за исключением п. 8 ст. 16. Исключение сделано в отношении изменений в Законе о рыболовстве в части переходных положений, касающихся договоров о предоставлении рыбопромысловых участков, на основании которых осуществляется организация любительского и спортивного рыболовства. Изменения в этой части вступают в силу с 1 января 2019 г.

²⁷ См. приказы Минприроды России от 16 ноября 2010 г. № 512 «Об утверждении правил охоты», от 30 апреля 2010 г. № 138 «Об утверждении нормативов допустимого изъятия охотничьих ресурсов и нормативов численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях».

²⁸ Животный мир определяется в качестве совокупности живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации (ст. 1 Закона о животном мире).

сударственной власти субъектов РФ (ст. 34, 40 Закона о животном мире).

С юридических позиций проблема заключается в том, что животный мир классифицируется на следующие объекты: охотничьи ресурсы; объекты рыболовства — водные биологические ресурсы; объекты животного мира, которые не используются в целях охоты и рыболовства. Пользование животным миром в виде охоты и рыболовства регулируется самостоятельными федеральными законами, ими же устанавливаются и требования охраны охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов. В отношении использования и охраны объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим и водным биологическим ресурсам, система правового регулирования выглядит иначе. Общие нормы содержатся в федеральном Законе о животном мире, а правила пользования — в региональных нормативных правовых актах²⁹.

В связи с этим следует обратить внимание на содержание понятий «среда обитания животного мира» и «охрана среды обитания животного мира», установленных ст. 1 Закона о животном мире. Несложно заметить, что охотничьи угодья фактически являются средой обитания животного мира, в том числе охотничьих ресурсов, водных биологических ресурсов и объектов животного

мира, не отнесенных к охотничьим и водным биологическим ресурсам. Охрана среды обитания животного мира входит в число обязанностей Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления в случае передачи им таких полномочий, а также граждан и юридических лиц (ст. 5—10 Закона о животном мире). Однако отсутствует нормативное закрепление наличия объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим и водным биологическим ресурсам, применительно к территориям охотничьих угодий. Отсутствует указание на права и обязанности охотпользователей по использованию и охране таких объектов животного мира, в том числе по охране среды их обитания, несмотря на то что деятельность в сфере охотничьего хозяйства несет в себе повышенный риск причинения им вреда.

Закключение. Системный анализ федерального и регионального законодательства, а также доступных для исследования фактических обстоятельств позволяет прийти к выводу, что легальная дефиниция охотничьих угодий, содержащаяся в Законе об охоте, обладает весьма низкой правовой определенностью, носит обобщенный характер, не раскрывает сущностные характеристики и специфику охотничьих угодий как объекта публичных и частных правоотношений. В границах охотничьих угодий при отсутствии юридической конкретизации имеются «скрытые объекты», являющиеся отдельными видами природных ресурсов. В действительности охотничьи угодья представляют собой комплексный объект правоотношений, включающий земельные участки, лесные участки, водные объекты, животный мир, использование которых в сфере охотничьего хозяйства фрагментарно регулируется соответствующим отраслевым законодательством. На территориях охотничьих угодий находятся также объекты соответ-

²⁹ См., например, Правила использования объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, на территории Архангельской области, утв. постановлением Правительства Архангельской области от 15 октября 2013 г. № 494-пп; Правила использования объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, на территории Кемеровской области, утв. постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 26 июля 2012 г. № 311. Указанные акты регулируют в том числе порядок добычи объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, например леммингов, дроздов, чижей, черных коршунов, ушастых сов.

ствующей инфраструктуры. Территории охотничьих угодий обладают значительной экологической, экономической и социальной ценностью, размеры их границ и занимаемой площади в масштабе субъектов РФ и всей страны — огромны. Отсутствует императивное требование о целевом использовании охотничьих угодий и находящихся на них природных ресурсов, за нарушение которого наступает юридическая ответственность. Отсутствует также правовое регулирование видов и пределов осуществления предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Не установлены требования к лицам, изъявившим желание приобрести права на охотничьи угодья и заниматься охотничьим хозяйством — специфическим видом деятельности по использованию природных ресурсов.

Решение обозначенных проблем видится возможным в рамках следующей «дорожной карты» по совершенствованию федерального правового регулирования.

1. Уточнение в Законе об охоте понятия «охотничьи угодья» в целях достижения соответствия правового регулирования и фактического положения, отражения в юридической дефиниции ныне «скрытых объектов». Под охотничьим угодьем следует понимать не только территорию, имеющую площадь и границы, — эту категорию следует одновременно рассматривать в качестве природного и имущественного комплекса. Охотничье угодье совмещает в себе следующие правовые признаки: а) комплекса природных объектов, функционально и естественно связанных между собой и имеющих территориально-географическое объединение; б) недвижимой вещи и иного имущества; в) территории со специальным режимом использования и охраны природных ресурсов, являющейся основой предпринимательской деятельности и социально-экономического (протранстенного) развития.

2. Введение требования о целевом использовании и охране предоставленных охотпользователям охотничьих угодий и входящих в их границы природных объектов, за нарушение которого наступает юридическая ответственность. Необходимо также изменение максимальной площади охотничьих угодий, предоставляемых одному лицу или группе лиц с целью сокращения такого показателя. В свою очередь, это требует проведения учета и установления максимальной допустимой общей площади охотничьих угодий в регионах при сохранении соотношения (не ниже имеющегося 20%-ного размера) между общедоступными и закрепленными охотничьими угодьями по их количеству и занимаемой ими площади. Такая коррекция потребует внесения изменений в Закон об охоте, а также корреспондирующих изменений в ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ, Закон о рыболовстве, Закон о животном мире и КоАП РФ.

3. Уточнение в Законе об охоте и Земельном кодексе РФ категорий земель, правовой режим которых допускает размещение охотничьих угодий. Помимо установленного такого правового режима в отношении трех категорий земель — земель сельскохозяйственного назначения, обороны и безопасности, запаса — также следует законодательно установить возможность либо запрет его дополнительного распространения на две другие категории земель: лесного и водного фондов. При этом важно совершенствовать правовое регулирование в части условия приоритетного использования земельных участков из названных категорий земель по целевому назначению. Например, для земель сельскохозяйственного назначения, обороны и безопасности — обеспечение возможности размещения на них охотничьих угодий исключительно в случае, если они временно не используются по целевому назначению, механизма изменения или

прекращения охотхозяйственного соглашения в случае возникновения потребности в целевом использовании земельных участков в составе таких территорий охотничьих угодий. Необходимы императивный запрет на размещение охотничьих угодий на особо ценных продуктивных земельных участках (сельскохозяйственных угодьях), на землях населенных пунктов и землях особо охраняемых территорий и объектов, а также установление требования об удаленности охотничьих угодий от границ населенных пунктов с указанием расстояния такой удаленности.

4. Законодательное установление исчерпывающего (закрытого) перечня видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и оказания гражданам сопутствующих услуг с уточнением разрешительного порядка допуска к осуществлению таковых. Например, услуг по организации и проведению охоты; гостиничных услуг по временному размещению охотников; услуг по переработке и реализации продукции

охоты; услуг по хранению и ремонту орудий охоты и инвентаря; услуг по содержанию и дрессировке собак охотничьих пород и т. п.

5. Установление в Законе об охоте требований к лицам — будущим охотпользователям, которые вправе участвовать в аукционе на право заключения охотхозяйственного соглашения. Например, требования к наличию объема средств, достаточных для ведения охотничьего хозяйства, опыта работы, образования и квалификации в сфере охотничьего хозяйства или смежных сферах (сельское хозяйство, ветеринария, рыболовство, рыбоводство). Нуждается в дополнительном исследовании и обосновании возможность альтернативного применения другой формы торгов — конкурса вместо имеющегося аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения в целях предоставления в пользование субъектам предпринимательской деятельности охотничьих угодий.

Библиографический список

- Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н. Региональная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства // Экологическое право. 2013. № 4.
- Анисимов А. П., Мельников Н. Н. Системно-структурный анализ категорий «целевое назначение» и «разрешенное использование» в природоресурсных отраслях права // Журнал российского права. 2013. № 11.
- Васильева М. Охотпользование как вид права природопользования // Хозяйство и право. 2016. № 8.
- Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М., 2017.
- Глибко О. Я. Проблема двойной аренды земельных участков в законодательстве России // Российский юридический журнал. 2015. № 2.
- Горохов Д. Б. Длющиеся правоотношения в сфере охотничьего хозяйства: проблемы совершенствования федерального законодательного регулирования // Журнал российского права. 2017. № 10.
- Горохов Д. Б. Проблемы правотворчества и соблазн сомнительной легитимизации: когда охота пуще неволи // Адвокат. 2016. № 2.
- Иеринг Р. Юридическая техника / пер. с нем. Ф. С. Шендорфа. СПб., 1905.
- Казакова С. Водные объекты имеют свою специфику // Жилищное право. 2018. № 1.
- Нарутто С. В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктрине // Lex Russica. 2018. № 10.
- Тихомиров Ю. А. О правилах законодательной техники // Журнал российского права. 1999. № 11.
- Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

Шунаева Д. Д. Цифровая экономика и информационное обеспечение в сфере охотничьего хозяйства: организационно-правовой аспект // Журнал российского права. 2019. № 1.

Шунаева Д. Д. Охотничьи угодья: соотношения понятий «де-юре» и «де-факто» // Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. М., 2018.

Шуплецова Ю. И. Правовые проблемы реализации прав на лесные участки // Журнал российского права. 2016. № 12.

References

Andreev M. N., Kraev N. V., Kraeva V. N. Regionalnaya gosudarstvennaya politika v sfere okhoty i okhotничего khozyaystva. *Ekologicheskoe pravo*, 2013, no. 4.

Anisimov A. P., Melnikov N. N. Systematic Structural Analysis of the Categories “Intended Purpose” and “Permitted Use” in Natural Resources Branches of Law. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2013, no. 11. (In Russ.)

Glibko O. Ya. Problema dvoynoy arendy zemelnykh uchastkov v zakonodatelstve Rossii. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2015, no. 2.

Gorokhov D. B. Lasting Relations in the Sphere of Hunting: Problems of Improving the Federal Legal Regulation. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2017, no. 10. (In Russ.)

Gorokhov D. B. Problemy pravotvorchestva i soblazn somnitelnoy legitimizatsii: kogda okhota pushche nevoli. *Advokat*, 2016, no. 2.

Iering R. *Yuridicheskaya tekhnika*. St. Petersburg, 1905.

Kazakova S. Vodnye obekty imeyut svoyu spetsifiku. *Zhilishchnoe pravo*, 2018, no. 1.

Narutto S. V. Opredelennost zakonodatelstva kak garantiya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v konstitutsionno-sudebnoy doktrine. *Lex Russica*, 2018, no. 10.

Shunaeva D. D. Digital Economy and Information Support in Hunting: Institutional and Legal Aspects. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 1. (In Russ.)

Shunaeva D. D. Okhotnichi ugodya: sootnosheniya ponyatiy “de-yure” i “de-fakto”. *Vektory razvitiya zakonodatelnogo obespecheniya gosudarstvennoy zemelnoy politiki: opyt XX veka i sovremennost: sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Moscow, 2018.

Shupletsova Yu. I. Legal Problems of Realization of Rights on Forest Areas. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2016, no. 12. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. On rules governing legislative technique. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 1999, no. 11. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Public legal regulation: dynamics of scope and methods. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2001, no. 5. (In Russ.)

Vasileva M. Okhotopolzovanie kak vid prava prirodopolzovaniya. *Khozyaystvo i pravo*, 2016, no. 8.

Vlasenko N. A. Razumnost i opredelennost v pravovom regulirovanii. Moscow, 2017.