разным содержанием (права и обязанности непосредственно связаны с осуществлением градостроитель-

ной деятельности), имеют специфику объекта и часто — особый статус субъекта.

Библиографический список

- Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М., 1999.
- Болтанова Е. С. Зонирование земель // Сибирский юридический вестник. 2012. № 2.
- Брауде И. Л. Договоры по капитальному строительству в СССР. М., 1952.
- Бурмистрова С. А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009.
- Гурнак Е. В. Права городского сообщества в сфере градостроительной деятельности: теория и практика реализации (на примере городских округов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2013.
- Жарский М. И. Ответственность сторон по договорам на выполнение проектно-изыскательских и строительных работ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
- Кропачева А. В. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
- Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982.
- Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
- Лавренюк А. В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
- Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е. Г. Азарова, А. А. Аюрова, М. К. Белобабченко и др.; отв. ред. А. В. Габов. М., 2015.
- Правовое регулирование капитального строительства в СССР / отв. ред. О. Н. Садиков. М., 1972.
- Рудаков А. А. Парные юридические категории: теория прав и обязанностей: монография. М., 2016.

Длящиеся правоотношения в сфере охотничьего хозяйства: проблемы совершенствования федерального законодательного регулирования

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

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

E-mail: ecology@izak.ru

Анализируется коррекция регулирования длящихся правоотношений в сфере охотничьего хозяйства. Порядок регулирования таких правоотношений установлен Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». С формальной точки зрения проблема состоит в попытке установления правовой определенности по вопросу о сроке, на который могут заключаться охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона. Подвергнуто критике предлагаемое решение, инициирующее ситуацию, при которой с отдельными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями будут заключаться

охотхозяйственные соглашения, минуя аукцион на право их заключения, причем на срок больший, чем предусмотрен в ранее выданных таким хозяйствующим субъектам лицензиях. Отмечены опасные с точки зрения автора тенденции законотворчества: точечная коррекция действующих норм без учета их места и роли в механизме правового регулирования; предоставление необоснованных экономических преимуществ отдельным категориям хозяйствующих субъектов; использование способа распространения общего правила на случаи исключения из этого правила; неверное определение цели правового регулирования и способа ее достижения, приводящее к ограничению конкуренции и росту коррупционных факторов в сфере охотничьего хозяйства.

Выявлена объективная (истинная) цель изменения Закона об охоте — улучшение положения отдельной категории субъектов охотхозяйственной деятельности. Установлено, что такая цель не соответствует избранному способу ее достижения. Обозначена главная проблема — ухудшение экономического положения в охотничьем хозяйстве страны. Ее решение не соотносится с точечной коррекцией Закона об охоте и заставляет говорить о необходимости государственной поддержки, оказываемой всем субъектам предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, основанной на принципе социальной справедливости.

Прогнозируется, что задача улучшения экономического положения в охотничьем хозяйстве потребует кардинального изменения концепции регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в целом, включая имеющиеся принципы и конструкцию Закона об охоте.

Ключевые слова: проблемы правотворчества, правовая определенность в сроках заключаемых без аукциона охотхозяйственных соглашений, основание возникновения права заключения охотхозяйственных соглашений, длящиеся правоотношения в сфере охотничьего хозяйства, ограничение конкуренции в сфере охотничьего хозяйства.

Lasting Relations in the Sphere of Hunting: Problems of Improving the Federal Legal Regulation

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

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

E-mail: ecology@izak.ru

The law initiative aimed at correcting the regulation of lasting legal relations in the sphere of hunting is analyzed. The regulation of such legal relations is provided by the Federal law "About hunting and preservation of hunting resources and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation" (Hunting Law). From a formal point of view the problem consists in attempting to establish legal certainty concerning the period for which can be conclude the hunting agreements without auction. The decision that initiates a situation in which separate legal entities and individual entrepreneurs will be treaties by passing the auction for the right of their detention and for a period longer, than provided in licenses previously issued such economic entities is criticized. The author marks dangerous trend in legislation — point correction of existing norms without considering their place and role in the mechanism of legal regulation; the provision of unreasonable economic benefits to certain categories of economic entities, use of the method of distribution of general rules to cases of exception to this rule; incorrect definition of the purpose of legal regulation and ways of its achievement, leading to restriction of competition and increase corruption-factors in the sphere of hunting.

It is identified, that objective (true) purpose of change of Hunting Law is the advancement of the individual categories of entities hunting operations. The author establishes that such a goal does not correspond to the designed method of achieving it. The main problem is the deterioration of the economic situation in the hunting economy of the country. Decision is not correlated with point correction

of the Hunting Law, and makes talking about the need for state support for all business entities in the sphere of hunting economy based on the principle of social justice.

It is predicted that the improving economic situation in the hunting economy will require a fundamental change in the concept of regulation of relations in the field of hunting and preservation of hunting resources in general, including the existing principles and design of the Hunting Law.

Keywords: problems of lawmaking, legal certainty in the timing of the hunting agreement without auction, the basis of the right of conclusion of the hunting agreement, lasting relationship in the field of hunting economy, the restriction of competition in the sphere of hunting.

DOI: 10.12737/article_59c4d75f51ed43.45270086

Охота и сохранение охотничьих ресурсов, осуществление деятельности в сфере охотничьего хозяйства являются предметом правового регулирования, представляющим повышенный интерес, связанный с внесением изменений в действующее законодательство, определяющее режим использования и охраны объектов животного мира.

В основном такие законодательные инициативы предлагаются депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ в порядке реализации ими своего права, предусмотренного ст. 104 Конституции РФ.

Одна из отмеченных инициатив была представлена в виде проекта федерального закона № 390481-6 «О внесении изменений в статью 71 Федерального закона “Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”»¹.

¹ См. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 224-ФЗ) (далее — Закон об охоте). Также см. паспорт проекта федерального закона № 390481-6 (в части приведения к единообразию сроков, на которые заключаются охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона на право заключения таких соглашений с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями); официальные сайты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: www.duma.gov.ru и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации: www.mnr.gov.ru.

Рассматриваемая в настоящей статье проблема совершенствования федерального законодательного регулирования имеет отношение к коррекции длящихся правоотношений в сфере охотничьего хозяйства.

С принятием Закона об охоте в 2009 г. правовое регулирование характеризуется следующим. В соответствии с этим Законом пользование животным миром в целях охоты допускается на платной основе, гласно, с использованием механизма аукциона (ст. 2, 27, 28). Основанием возникновения права пользования животным миром является охотхозяйственное соглашение, заключаемое между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, с одной стороны, и органами исполнительной власти субъектов РФ в сфере охотничьего хозяйства — с другой. Согласно ст. 27 и 28 Закона об охоте такое соглашение заключается по результатам аукциона, победителем которого признается участник, предложивший наиболее высокую цену за право заключить данное соглашение, т. е. проведение аукциона является обязательным предварительным условием заключения охотхозяйственного соглашения. Средства, полученные от продажи права на заключение охотхозяйственного соглашения, подлежат перечислению организатором аукциона в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в установленном порядке. Такое положение Закона об охоте является общим правилом, обязательным для исполнения, и касается всех лиц, желающих осуществлять деятельность в

сфере охотничьего хозяйства. Применяться это правило должно к отношениям, возникающим после даты вступления в силу Закона об охоте.

В то же время ч. 3 ст. 71 названного Закона устанавливает случай, при котором применяется исключение из общего правила. Этот случай распространяется на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при наличии следующих обстоятельств, возникших до вступления в силу Закона об охоте:

право долгосрочного пользования животным миром возникло у таких правообладателей на основании лицензий, выданных им в ранее действовавшем порядке;

с правообладателями лицензий ранее был заключен договор о предоставлении им в пользование соответствующих угодий (территорий или акваторий) в целях ведения охотничьего хозяйства.

Перечисленные обстоятельства должны учитываться в совокупности и являться основанием для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при их волеизъявлении на заключение новых охотхозяйственных соглашений в соответствии с требованиями Закона об охоте, причем без проведения аукциона на право их заключения и только в отношении охотничьих угодий, указанных в ранее заключенных договорах. В теории права такая ситуация называется «переживанием закона», когда уже не действующий порядок сохраняется, в нашем случае для определенного круга лиц — участников длящихся правоотношений².

Тем самым законодатель справедливо установил исключение из общего правила, которое касается только субъектов длящихся правоотношений, возникших до вступления в силу Закона об охоте. Исключение действует в рамках переходных по-

ложений, т. е. условий, при которых данный Закон в разумный срок должен быть в полном объеме внедрен в правовую систему страны с учетом готовности правоприменительной практики. Однако срок, на который заключаются охотхозяйственные соглашения без соблюдения обязательного предварительного условия — проведения аукциона, Законом об охоте (ч. 3 ст. 71) в его первоначальной редакции однозначно установлен не был.

Редакция ч. 3 ст. 71 Закона об охоте, предлагаемая в законопроекте № 390481-6, который был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении в сентябре 2014 г.³, повторяла содержание действующей нормы, дополняя ее указанием о сроке заключения охотхозяйственных соглашений без соблюдения обязательного предварительного условия в виде аукциона. При этом была использована отсылка к ч. 1 ст. 27 Закона об охоте.

Таким образом, содержание действующей нормы о случае исключения из общего правила предлагалось дополнить отсылкой к возможным срокам заключения охотхозяйственных соглашений, минуя соблюдение обязательного условия в виде проведения аукциона. Речь шла о диапазоне сроков заключения охотхозяйственных соглашений — от 20 до 49 лет, введенном Законом об охоте со дня вступления его в силу.

Отмеченный формальный пробел ч. 3 ст. 71 Закона об охоте явился предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в июне 2015 г. признал ч. 3 ст. 71 Закона об охоте не соответствующей Конституции РФ (ч. 1 ст. 9, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 34). В резолютивной части постановления указано: «...в силу неопределенности своего нормативного со-

² См., например: Общая теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд. М., 2003. С. 191—192.

³ См. постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 сентября 2014 г. № 4948-6ГД.

держания она порождает возможность неоднозначного толкования и, следовательно, произвольного применения содержащихся в ней положений»⁴.

Следует учитывать, что законопроект № 390481-6 был подготовлен и вносился в Государственную Думу еще до принятия Конституционным Судом РФ названного постановления. Обратим внимание и на то обстоятельство, что Суд не обязал законодателя установить конкретные сроки, на которые следует заключать охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона с субъектами длящихся правоотношений, возникших ранее — до вступления в силу Закона об охоте. В постановлении Конституционного Суда РФ не ставится задача улучшения правового положения субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства по сравнению с тем положением, которое установлено Законом об охоте с даты вступления его в силу.

У автора настоящей статьи проект закона № 390481-6, принятый в первом чтении, вызывал принципиальные возражения, поскольку при попытке внесения определенности в нормативное содержание Закона об охоте не учитывались важные обстоятельства⁵. Приведем основные аргументы, доказывающие нашу позицию.

1. Конструкция ст. 71 Закона об охоте сложная, она состоит из 14 частей, т. е. из 14 правовых норм. Поскольку все они объединены в рамках одной статьи Закона, интерпре-

тировать их следует в единстве и взаимосвязи.

Часть 3 ст. 71 Закона об охоте должна быть истолкована во взаимосвязи с ч. 1 и 2 этой же статьи. Последние предусматривают, что право долгосрочного пользования животным миром, возникшее у юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей на основании долгосрочных лицензий до дня вступления в силу Закона об охоте, сохраняется до истечения срока действия указанных лицензий (ч. 1).

При этом долгосрочные лицензии, указанные в ч. 1 ст. 71, не подлежат продлению (ч. 2).

Сопоставление норм ч. 1, 2 и 3 ст. 71 позволяет утверждать, что исключение из общего правила имеет пределы. Органы исполнительной власти субъектов РФ и субъекты охотхозяйственной деятельности (юридические лица и индивидуальные предприниматели) могут заключать соглашения, во-первых, только на оставшуюся часть срока действия ранее выданных лицензий о предоставлении в долгосрочное пользование охотничьих угодий. Во-вторых, срок действия таких соглашений не должен превышать максимального срока, установленного в Законе об охоте. Причем первое и второе условия едины и должны учитываться в совокупности.

Таким образом, охотхозяйственное соглашение без проведения аукциона может быть заключено лишь в пределах срока ранее выданной лицензии. Максимальный срок, указанный в лицензии, может быть учтен только в пределах максимального срока, установленного Законом об охоте. По сути, это своеобразная льгота, которая предоставляется хозяйствующим субъектам в целях предотвращения негативных последствий изменения законодательного регулирования и для обеспечения устойчивого существования и использования охотничьих ресурсов хозяйствующими субъектами, имеющими долговременную деловую репутацию в области ис-

⁴ Постановление КС РФ от 25 июня 2015 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации».

⁵ См.: Горохов Д. Б. О тенденции сомнительной легитимизации // Законодательство и экономика. 2015. № 10. С. 75—78.

пользования таких ресурсов. В то же время предоставленный этим лицам льготный правовой режим ограничивается сроком действия имеющихся у них правоустанавливающих документов — долгосрочных лицензий, выданных им до даты вступления в силу Закона об охоте. Поэтому заключение охотхозяйственного соглашения за пределами срока ранее выданной лицензии не соответствует смыслу ч. 1 и 2 ст. 71 Закона об охоте и направлено на обход применения норм его ст. 2, 10, 25, 27, 28. Необходимо учитывать, что ст. 422 ГК РФ нормативно ограничивает пределы усмотрения и свободы договаривающихся сторон правилами, установленными законом, действующими в момент заключения договора. Действия по заключению и исполнению соглашения об охотпользовании за пределами сроков, установленных в ранее выданных лицензиях на пользование объектами животного мира, не могут рассматриваться как добросовестные и правомерные в смысле ст. 10 ГК РФ.

Инициаторы проекта закона № 390481-6, принятого в первом чтении, не учитывали важное обстоятельство: с принятием Закона об охоте введенное им новое правовое регулирование отношений в сфере охотничьего хозяйства по сравнению с прежним существенно изменилось. Другим стало основание возникновения права пользования животным миром в целях охоты. Иными стали и порядок, и правоустанавливающий документ, в соответствии с которыми оформляется и удостоверяется такое право. Не предусматриваются ни сами долгосрочные лицензии, ни возможность их пролонгации в регулируемых Законом об охоте новых правоотношениях.

2. Проектом закона № 390481-6, принятым в первом чтении, предлагалось распространить общее правило относительно сроков заключения охотхозяйственных соглашений на исключения из этого правила, дающие возможность без проведе-

ния аукциона продолжать ранее возникшие отношения по пользованию животным миром. Это предполагало предоставление необоснованных преференций отдельной категории лиц в части заключения охотхозяйственных соглашений и установления сроков названных соглашений, существенно превышающих сроки ранее выданных лицензий. Такие лица на срок от 20 до 49 лет освобождаются от обязанности участия в аукционе и внесения соответствующей платы. Отмеченное ставит под сомнение соблюдение ряда общих принципов, в том числе принципа гласности при предоставлении от лица государства права пользования животным миром этой категории лиц.

Очевидно, что в результате реализации проектируемого закона ограничивается конкуренция в сфере охотничьего хозяйства, что входит в прямое противоречие со ст. 10 Закона об охоте, согласно которой не допускаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Федеральным и региональным органам государственной власти, органам местного самоуправления, иным организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе путем создания более выгодных условий деятельности одним физическим или юридическим лицам по сравнению с другими физическими или юридическими лицами.

Таким образом, реализация проектируемой нормы ч. 3 ст. 71 давала бы лицам, имеющим долгосрочные лицензии на право пользования животным миром, выданные до вступления в силу Закона об охоте, необоснованные преимущества перед други-

ми лицами. Эти преимущества состоят в персональном льготном режиме заключения охотхозяйственных соглашений и установления сроков названных соглашений, превышающих сроки действия ранее выданных лицензий. В результате ограничивается конкуренция в сфере охотничьего хозяйства, что повлечет негативные последствия. Именно это обстоятельство стало причиной и предметом упомянутого выше рассмотрения Конституционного Суда РФ.

3. Норма, предлагаемая законопроектом № 390481-6, принятым в первом чтении, подвергалась критике и с позиций антикоррупционного законодательства⁶. В частности, прогнозировалось, что у должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере охотничьего хозяйства появятся чрезмерно широкие пределы усмотрения или применения исключений из общих правил.

Совокупность приведенных аргументов позволяет констатировать, что изменения ч. 3 ст. 71, предлагаемые проектом закона № 390481-6, принятым в первом чтении, нарушают единое логическое толкование Закона об охоте, не согласуются и не состоят во взаимосвязи с другими нормами его статей и положениями гражданского законодательства.

Напомним, что согласно действующим законодательным установлениям пользование животным миром в целях охоты допускается:

на платной основе;

с учетом реализации принципа гласности при предоставлении от лица государства субъектам пред-

принимательской деятельности права пользования одним из видов природных ресурсов;

с использованием механизма аукциона.

Перечисленные установления являются основополагающими принципами, на них «держится» вся конструкция Закона об охоте (ст. 2, 7, 10, 25, 27, 28, 71). Предлагаемое законопроектом № 390481-6, принятым в первом чтении, изменение одной лишь ч. 3 ст. 71 Закона об охоте влекло разрушение этой конструкции, что недопустимо.

Объективно законопроект преследует цель улучшить положение определенных категорий субъектов охотхозяйственной деятельности — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — посредством сокращения для них организационных и финансовых затрат в виде обязательного участия в аукционе, предшествующем заключению охотхозяйственных соглашений⁷.

Однако такая цель не соответствует проектируемому способу ее достижения — внесению сомнительной определенности в нормативное содержание лишь одной из 14 частей одной из 72 статей, имеющей отношение к длящимся правоотношениям, берущим начало до даты вступления в силу всех положений Закона об охоте. Предлагаемый способ слишком прост для решения сложных проблем в области охоты и сохранения охотничьих ре-

⁶ См. ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

⁷ См. обращения Президента Росохотрыболовсоюза Т. С. Арамилевой: от 13 июля 2013 г. в Высший Арбитражный Суд РФ; от 2 июля 2013 г. № 2-2/362 к заместителю председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии В. А. Язеву; от 22 января 2014 г. № 2-2/1 к депутату Государственной Думы Федерального Собрания РФ Н. С. Валуеву; от 5 апреля 2016 г. № 2-1/21 к Президенту РФ В. В. Путину; от 19 апреля 2016 г. № 2-3/24 к помощнику Президента РФ К. А. Чуйченко. URL: <http://www.rors.ru>.

сурсов, главной из которых является ухудшение экономического положения дел в охотничьем хозяйстве страны.

По данным Росстата, затраты субъектов предпринимательской деятельности на ведение охотничьего хозяйства по Российской Федерации за 2013 г. составили 6 718 304,21 тыс. руб. При этом выручка от реализации продукции охоты и оказанных услуг по Российской Федерации за 2013 г. втрое меньше — 2 960 460,3 тыс. руб.⁸

Ситуация не претерпела существенных изменений и в последующие годы. В 2015 г. затраты субъектов предпринимательской деятельности на ведение охотничьего хозяйства по Российской Федерации составили 7 708 514,7 тыс. руб., а выручка от реализации продукции охоты и оказанных услуг — 3 184 890,5 тыс. руб.⁹

Иными словами, более половины расходов на ведение охотничьего хозяйства юридические лица и индивидуальные предприниматели вынуждены покрывать из других источников дохода, не относящихся к основному виду их деятельности.

Специалисты указывают на общие и частные проблемы охотничьего природопользования, препятствующие его полноценному развитию:

недооценка его экологической роли, социально-экономического значения и специфики при осуществлении государственного управления отраслью¹⁰;

несбалансированность, взаимная несогласованность регулирования «охотничьих отношений» с лесным¹¹, сельским и другими отраслями хозяйства;

сложности межрегионального взаимодействия и неэффективная структура управления охраной и использованием объектов животного мира на федеральном уровне и в значительной части субъектов Федерации¹²;

невнятная законодательная база¹³, отсутствие разумной, ясно вы-

мического и социального значения охотпользования // *Аграрная наука Евро-Северо-Востока: научный журнал Северо-Восточного научно-методического центра Россельхозакадемии*. 2007. № 10. С. 67—71; *Андреев М. Н.* О биологических, социально-экономических особенностях и отраслевой принадлежности охотничьего хозяйства России // *Использование и охрана природных ресурсов в России: информационно-аналитический бюллетень*. 2010. № 5. С. 39—43.

¹¹ См.: *Краева В. Н.* Окно для коррупции? // *Охота: национальный охотничий журнал*. 2008. № 5—6. С. 36—40; *Краева В. Н.* О проблемах, возникших у пользователей объектов животного мира и лесных участков для ведения охотничьего хозяйства // *Климат, экология, сельское хозяйство Евразии. Секция «Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов»: материалы Междунар. науч.-практ. конференции 28—31 мая 2009 г. Иркутск*, 2009. С. 358—365.

¹² См.: *Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н.* О государственном управлении охраной и использованием животного мира // *Вестник охотоведения: науч.-практ. и теоретич. журнал*. 2013. № 1. С. 95—107.

¹³ См.: *Краев Н. В., Матвейчук С. П., Краева В. Н.* Заключение ГНУ ВНИИ-ОЗ Россельхозакадемии на проект федерального закона «Об охоте» // *Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал*. 2008. № 4. С. 22—28; *Краев Н. В., Матвейчук С. П.* Хотели как лучше, а получилось как всегда... (О законе об охоте) // *Охота и охотничье хозяйство*. 2010. № 1. С. 1—4; *Краев Н. В.* Припарки мертвому или новый за-

⁸ Сведения об охоте и охотничьем хозяйстве за 2013 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/5e901c0042cb5cc99b49bf307f2fa3f8.

⁹ Сведения об охоте и охотничьем хозяйстве за 2015 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/5e901c0042cb5cc99b49bf307f2fa3f8.

¹⁰ См.: *Андреев М. Н.* Концептуально-методологические вопросы оценки эконо-

раженной и последовательной государственной политики¹⁴ и другие факторы¹⁵.

Проблема государственной поддержки, оказываемой всем субъектам предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, основанной на принципе социальной справедливости, заслуживает отдельного внимания. Поэтому для реализации идеи и содержания законопроекта № 390481-6, принятого в первом чтении, требовалось кардинальное изменение концепции регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в целом, включая отмеченные основополагающие принципы и конструкцию Закона об охоте.

По нашему мнению, применительно к решению текущей проблемы —

кон об охоте? // Российская Охотничья Газета. 2016. № 21—22.

¹⁴ См.: Данилкин А. А. О проекте государственной Стратегии развития охотхозяйственной деятельности в Российской Федерации до 2030 года // Охота: национальный охотничий журнал. 2013. № 1. С. 8—11; Данилкин А. А. Очевидное растратирование бюджетных средств? (Анализ Госпрограммы «Воспроизводство и использование природных ресурсов») // Охота: национальный охотничий журнал. 2013. № 7. С. 10—16; Краев Н. В. Одобрить или «зарубить»? (О Стратегии развития охотничьего хозяйства) // Охота: национальный охотничий журнал. 2013. № 12. С. 20—24; Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н. Федеральная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства современного периода // Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал. 2013. № 3. С. 27—33; Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н. Региональная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства // Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал. 2013. № 4. С. 17—23.

¹⁵ См.: Охотничье хозяйство в России: стратегия выживания. URL: <http://ihunter.pro/ohotniche-zakonodatelstvo/304>; Проблемы охотничьего хозяйства обсудили в «МК». URL: Oxotniki.ru (главный охотничий портал рунета) (дата обращения: 27.02.2017).

изменению ст. 71 Закона об охоте в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 25 июня 2015 г. № 17-П, следовало установить, что сроки охотхозяйственных соглашений не должны превышать сроков действия ранее выданных лицензий. Именно такая коррекция по уточнению сроков, согласно действующим ч. 1 и 2 ст. 71, допустима в ч. 3 этой статьи¹⁶.

Нами поддерживался принятый в марте 2017 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ во втором чтении проект закона № 390481-6¹⁷, согласно которому юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу Закона об охоте, вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений на оставшуюся часть срока действия указанных лицензий. С таким содержанием проект закона № 390481-6 устранял выявленную Конституционным Судом РФ «неопределенность нормативного содержания» ч. 3 ст. 71 Закона об охоте, соответствовал другим нормам этого Закона, положениям иных федеральных законов и мог проходить дальнейшие процедуры согласования и принятия без изменения его редакции в качестве федерального закона.

¹⁶ См.: Горохов Д. Б. О принципиальном значении «незначительных» вопросов // Развитие земельно-правовой науки: история и современность: материалы круглого стола / сост. С. А. Боголюбов, С. А. Липски, М. В. Пономарев, Д. О. Сиваков. М., 2015. С. 68—73.

¹⁷ См. постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 17 марта 2017 г. № 1151-7ГД.

Вызывали опасения развернувшаяся в начале 2017 г., в том числе в парламентских кругах, дискуссия о сроке, на который должны заключаться охотхозяйственные соглашения с субъектами длящихся правоотношений при условии неприменения к ним обязательного условия — проведения аукциона, а также попытка вернуть законопроект к процедуре второго чтения для учета поправок¹⁸. По сути, речь шла о возврате к редакции проекта закона, принятого в первом чтении. Нельзя не отметить значимую роль, которую сыграла в этих процессах Общероссийская ассоциация общественных объединений охотников и рыболовов «Ассоциация Росохотрыболовсоюз»¹⁹.

Опасения оправдались. В июле 2017 г. проект закона № 390481-6 был возвращен к процедуре второго чтения, принят в качестве Федерального закона в неожиданной для многих юристов редакции, одобрен и подписан²⁰. В результате ч. 3 ст. 71 Закона

¹⁸ См. парламентские слушания на тему «Совершенствование правового регулирования сохранения и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания», проходившие 6 апреля 2017 г. в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Слушания были организованы Комитетом Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям.

¹⁹ См. позицию Росохотрыболовсоюза по проекту федерального закона № 390481-6; письма Президента Росохотрыболовсоюза Т. С. Арамилевой от 15 марта 2017 г. № 2-2/2 первому заместителю Председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по экологии и охране окружающей среды Н. С. Валуеву и от 16 марта 2017 г. № 2-2/4 Председателю Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Н. М. Харитонову. URL: <http://www.rors.ru>.

²⁰ См. постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 июля 2017 г. № 2164-7ГД и от 21 июля 2017 г. № 2210-7ГД; постановление Совета Федера-

об охоте получила редакцию, в соответствии с которой с субъектами предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, состоящими в длящихся отношениях, следует заключать новые охотхозяйственные соглашения в порядке исключения из общего правила, с предоставлением им возможности без проведения аукциона продолжать ранее возникшие (до даты вступления в силу Закона об охоте) отношения по пользованию животным миром. При этом установлен срок, на который заключаются такие соглашения — исключительно на 49 лет, без альтернативы в виде нижнего предела (от 20 до 49 лет), который предусмотрен в ст. 27 Закона об охоте как общее правило²¹.

Приходится вновь констатировать факт формирования опасной тенденции, проникающей в процесс правотворчества²². Налицо попытка законодательного закрепления сомнительных положений, характеризующихся следующими негативными проявлениями:

неверное определение цели правового регулирования и способа ее достижения;

распространение общего правила на случаи исключения из этого правила;

предоставление возможности реализации права только ограниченному кругу лиц;

неоправданное применение точечной коррекции, при которой изменению подлежит только часть действующего нормативного правового

ции Федерального Собрания РФ от 25 июля 2017 г. № 331-СФ.

²¹ См. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 224-ФЗ «О внесении изменения в статью 71 Федерального закона “Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

²² См.: Горохов Д. Б. О некоторых тенденциях в современном российском законодательстве // Законодательство и экономика. 2016. № 6. С. 28—30, 37.

акта вне связи с другими его положениями и тем более с другим законодательством.

Сопоставление в единстве и взаимосвязи нормы в виде новой редакции ч. 3 ст. 71 с нормами других статей Закона об охоте дает возможность прогнозировать следующие трудности в толковании и применении этого федерального законодательного акта:

аукцион в качестве обязательного предварительного условия заключения охотхозяйственного соглашения фактически применяться не будет при формальном оставлении такой нормы (ст. 28) в Законе об охоте;

станет невозможно или крайне сложно осуществить применение нормы с требованием о защите конкуренции в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства при формальном оставлении такой нормы (ст. 10) в Законе об охоте;

ставится под сомнение реализация принципа гласности при предоставлении от лица государства субъектам предпринимательской деятельности права пользования одним из видов природных ресурсов — животным миром и его объектами, представляющими охотничий ресурс — при формальном оставлении такой нормы (п. 6 ст. 2) в Законе об охоте.

Причиной отмеченных проблем стало внесение изменений в июле 2017 г. в Закон об охоте, в результате чего возникла несогласованность между нормами, содержащимися в ч. 1, 2 и 3 ст. 71. Это повлекло правовую неопределенность, и соответственно, неоднозначное толкование положений этого Закона в отношении ч. 8, 9, 10 указанной статьи. В свою очередь, исчезло четкое взаимодействие с нормами других статей Закона об охоте: ст. 7 об охотничьих угодьях и ст. 10 о защите конкуренции.

В Российской Федерации все охотничьи угодья подразделяются на об-

щедоступные (в которых имеют право свободно пребывать в целях охоты физические лица — охотники) и закрепленные (те, которые используются определенными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями). Важно, что общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее 20% от общей площади охотничьих угодий субъекта РФ. Законом об охоте установлен механизм регулирования соотношения между общедоступными и закрепленными охотничьими угодьями. Показателем такого соотношения является размер площади территории, занимаемой охотничьими угодьями. По мере истечения срока действия долгосрочных лицензий на пользование животным миром, выданных до вступления в силу Закона об охоте, должны создаваться в первую очередь общедоступные охотничьи угодья.

В целях защиты конкуренции и недопущения монополистической деятельности в сфере охотничьего хозяйства устанавливается максимальная площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения с одним лицом или группой лиц. По истечении пяти лет со дня установления максимальной площади охотничьих угодий право долгосрочного пользования животным миром, возникшее на основании долгосрочных лицензий у одного лица или группы лиц по договорам, также заключенным до вступления в силу Закона об охоте, о предоставлении в пользование территории или акватории в соответствии с этими лицензиями должно прекращаться в случае, если площадь территории или акватории превышает максимальную площадь охотничьих угодий, установленную в соответствии с Законом об охоте для субъектов РФ.

Таким образом, при заключении охотхозяйственного соглашения с применением ч. 3 ст. 71 Закона об охоте в ее новой редакции неясно, как будет обеспечиваться баланс меж-

ду общедоступными и закрепленными охотничьими угодьями и регулироваться размер максимальной площади охотничьих угодий в целях защиты конкуренции и недопущения монополистической деятельности, и как вообще будет вестись территориальное охотустройство в масштабе субъектов РФ.

Очевидно, что последнее «совершенствование» Закона об охоте разрушает его конструкцию и направлено на улучшение положения субъектов предпринимательской деятельности, состоящих в делящихся отношениях в сфере охотничьего хозяйства. Эти субъекты пользовались и теперь будут уверенно продолжать пользоваться значительными по площади территориями — закрепленными за ними охотничьими угодьями. На этих территориях располагаются не только объекты животного мира — охотничьи ресурсы, но также земли (земельные участки), леса, водные объекты. Проведенная коррекция ч. 3 ст. 71 блоки-

рует важные для государства основания и способы регулирования владения, пользования и распоряжения охотничьими угодьями — территориями с находящимися на них природными ресурсами. При этом юридически государство было и продолжает оставаться собственником этих природных ресурсов. Фактически без законодательной регламентации произошла приватизация. Без легального определения введен институт, аналогичный титулу пожизненного владения природными ресурсами, при котором по истечении длительного срока владения с одним и тем же субъектом предпринимательской деятельности автоматически пролонгируется охотхозяйственное соглашение на дальнейшее владение сроком на 49 лет. А это уже другая концепция правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, основанная прежде всего на иной форме собственности. Закон об охоте 2009 г. не готов воспринять такую концепцию.

Библиографический список

- Андреев М. Н. Концептуально-методологические вопросы оценки экономического и социального значения охотпользования // *Аграрная наука Евро-Северо-Востока: научный журнал Северо-Восточного научно-методического центра Россельхозакадемии*. 2007. № 10.
- Андреев М. Н. О биологических, социально-экономических особенностях и отраслевой принадлежности охотничьего хозяйства России // *Использование и охрана природных ресурсов в России: информационно-аналитический бюллетень*. 2010. № 5.
- Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н. О государственном управлении охраной и использованием животного мира // *Вестник охотоведения: науч.-практ. и теоретич. журнал*. 2013. № 1.
- Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н. Региональная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства // *Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал*. 2013. № 4.
- Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н. Федеральная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства современного периода // *Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал*. 2013. № 3.
- Горохов Д. Б. О некоторых тенденциях в современном российском законодательстве // *Законодательство и экономика*. 2016. № 6.
- Горохов Д. Б. О принципиальном значении «незначительных» вопросов // *Развитие земельно-правовой науки: история и современность: материалы круглого стола / сост. С. А. Боголюбов, С. А. Липски, М. В. Пономарев, Д. О. Сиваков. М., 2015*.
- Горохов Д. Б. О тенденции сомнительной легитимизации // *Законодательство и экономика*. 2015. № 10.
- Данилкин А. А. О проекте государственной Стратегии развития охотхозяйственной деятельности в Российской Федерации до 2030 года // *Охота: национальный охотничий журнал*. 2013. № 1.

Данилкин А. А. Очевидное растраниживание бюджетных средств? (Анализ Госпрограммы «Воспроизводство и использование природных ресурсов») // Охота: национальный охотничий журнал. 2013. № 7.

Краев Н. В. Одобрить или «зарубить»? (О Стратегии развития охотничьего хозяйства) // Охота: национальный охотничий журнал. 2013. № 12.

Краев Н. В. Припарки мертвому или новый закон об охоте? // Российская Охотничья Газета. 2016. № 21—22.

Краев Н. В., Матвейчук С. П. Хотели как лучше, а получилось как всегда... (О законе об охоте) // Охота и охотничье хозяйство. 2010. № 1.

Краев Н. В., Матвейчук С. П., Краева В. Н. Заключение ГНУ ВНИИОЗ Россельхозакадемии на проект федерального закона «Об охоте» // Экологическое право: федер. науч.-практ. журнал. 2008. № 4.

Краева В. Н. О проблемах, возникших у пользователей объектов животного мира и лесных участков для ведения охотничьего хозяйства // Климат, экология, сельское хозяйство Евразии. Секция «Охрана и рациональное использование животных и растительных ресурсов»: материалы Междунар. науч.-практ. конференции 28—31 мая 2009 г. Иркутск, 2009.

Краева В. Н. Окно для коррупции? // Охота: национальный охотничий журнал. 2008. № 5—6.

Общая теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд. М., 2003.

Охотничье хозяйство в России: стратегия выживания. URL: <http://ihunter.pro/ohotniche-zakonodatelstvo/304>; Проблемы охотничьего хозяйства обсудили в «МК». URL: Охотники.ру (главный охотничий портал рунета) (дата обращения: 27.02.2017).