

*Научная статья*

УДК 349.6

DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.28.59

## **О правотворчестве в сфере природопользования: в чем заключаются истинные «особенности национальной охоты»**



**Дмитрий Борисович Горохов**

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Россия 117218, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34, julia7709@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0973-6527>



### **Аннотация**

В статье рассматривается научная позиция в отношении реализованной (июнь 2021 г.) законодательной инициативы, изменившей правовой режим охотничьих угодий и порядок заключения охотно-хозяйственных соглашений как основания предоставления государством в пользование частным лицам охотничьих угодий и права на осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, включая добычу охотничьих ресурсов. Позиция сформирована на основе комплексного исследования, проведенного с использованием формально-юридического и системного методов, методов моделирования и сравнительного правоведения. Проанализированы действующее правовое регулирование, нормы на стадии их проектирования, новые положения Федерального закона об охоте, фактические обстоятельства. Приведен прогноз негативных последствий изменения Федерального закона «Об охоте» в 2021 г. Сделан вывод, что новеллы, изменившие данный Закон, устанавливают в интересах частных лиц режим владения, пользования и распоряжения охотничьими угодьями, принадлежащими государству на праве собственности, а по фактическим последствиям направлены на приватизацию охотничьих угодий, включение их в гражданский оборот между частными лицами, причем совместно с правом добычи охотничьих ресурсов и ведением иных видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Этим нарушается принцип приоритета публичных интересов в сфере природопользования, а цель и истинный предмет правового регулирования проанализированных новелл, включая способ их введения в правовую систему, обладают признаками «сомнительной легитимации» и имеют

скрытую форму, поскольку охотничьи угодья являются единым природным и недвижимым комплексом, находятся в государственной собственности и не могут подлежать обороту между частными лицами. Предоставление от лица государства охотничьих угодий частным лицам не должно осуществляться иначе как исключительно в пользование, имеющее строго определенную цель, разумные сроки и персонализированное исполнение обязательств, без возможности осуществления правомочий распоряжения. Порядок предоставления государством в пользование частных лиц охотничьих угодий должен быть конкурентным, с использованием торгов, возмездным и гласным.

---



### Ключевые слова

правотворчество; законодательная инициатива; охотничье хозяйство; охотничьи угодья; охотничьи ресурсы; среда обитания животного мира; право собственности на природные ресурсы.

---

**Для цитирования:** Горохов Д.Б. О правотворчестве в сфере природопользования: в чем заключаются истинные «особенности национальной охоты» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 2. С. 28–59. DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.28.59.

### *Research article*

## On Law-Making in the Field of Nature Management: what Are True “Features of National Hunting”



**Dmitry B. Gorokhov**

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russia, julia7709@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0973-6527>



### Abstract

The article contains a scholar position regarding the recent legislative initiative implemented (June 2021), which has changed the legal regime of hunting grounds and the procedure for concluding hunting agreements as a basis for granting hunting grounds to private individuals for use and the right to carry out activities in the field of hunting, including the extraction of hunting resources. The position is formed on the basis of a comprehensive study conducted using formal legal and systematic methods, as well as methods of modeling and comparative jurisprudence. The analysis of the current legal regulation, norms at the stage of their design, new provisions of the Federal Law “On Hunting”, as well as factual circumstances is presented. It is concluded that the novelties that have changed the Federal Law mentioned do establish, in the interests of private individuals — hunting users, the regime of ownership, use and disposal of hunting grounds owned by the state on the right of ownership, and according to the actual consequences are aimed at the privatization of hunting grounds, their inclusion in civil turnover between private individuals, and together with the right of extraction of hunting resources and conducting other types of activities in the field of hunting. This violates the principle of priority of public interests in the field of nature management, and the

purpose and true subject of legal regulation of the analyzed novels, including the method of their introduction into the legal system, have signs of “dubious legitimization” and have a hidden form, since hunting grounds are a single natural and immovable complex, are in state ownership and cannot be subject to turnover between private faces. The provision of hunting grounds on behalf of the State to private individuals should not be carried out except exclusively for use, which has a strictly defined purpose, reasonable time and personalized fulfillment of obligations, without the possibility of exercising the powers of the order. The procedure for the provision of hunting grounds by the state for the use of private individuals should be competitive, with the use of bidding, paid and public. The forecast of negative consequences of the result of changing the Federal Law “On Hunting” through the introduction of innovations in 2021 is given.



## Keywords

law-making; legislative initiative; hunting economy; hunting grounds; hunting resources; wildlife habitat; ownership of natural resources.

**For citation:** Gorokhov D.B. (2022). On Law-Making in the Field of Nature Management: What are the True “Features of National Hunting”. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15 , no 2, pp. 28–59 (in Russ.). DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.28.59.

## Введение

Правовое регулирование охраны и использования животного мира и среды его обитания, включая охоту и сохранение охотничьих ресурсов входит в сферу конституционного, экологического (природоохранного и природо-ресурсного), административного, гражданского права и законодательства. В доктрине имеются убедительные попытки обосновать формирование «фаунистического права» в рамках экологической отрасли права и законодательства, базовым нормативным актом для которых является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>[Боголюбов С.А., Хачатуров Р.Л., (а), 2016: 329–330]; [Иванова С.В., 2018: 36–71]; [Боголюбов С.А., Хачатуров Р.Л. (б), 2020: 6–7, 321, 325].

Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — ФЗ «Об охоте»)<sup>2</sup> регулирует отношения, возникающие в связи с деятельностью в сфере охотничьего хозяйства: отношения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Действие этого Закона распространяется также на отношения, связанные с содержанием и разведением охотничьих ресурсов, находящихся в полуволевых условиях и искусственно созданной среде обитания. В научной литературе в

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

достаточной степени изучены и прокомментированы нормы указанного ФЗ [Иутин И.Г., Кичигин Н.В. и др., 2011: 3–30]; [Минина Е.Л., 2016: 161–175], однако законодательные новеллы, рассматриваемые в настоящей статье, не получили должной профессиональной оценки.

В последнее время ФЗ «Об охоте» подвергается постоянным изменениям, самыми значительными из которых по прогнозируемым нами негативным последствиям, уже стали: 1) предоставление охотничьих угодий в пользование на срок 49 лет в порядке исключения из общего правила вне конкуренции, в нарушение принципа гласности, без аукциона тем субъектам предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, которые успели оформить отношения с государством согласно прежним требованиям, действовавшим до вступления в силу ФЗ «Об охоте» и ему не соответствующим<sup>3</sup>; 2) вызвавшая негативный общественный резонанс, но все же состоявшаяся легализация так называемой «вольерной охоты»<sup>4</sup>. Эти два изменения тесно связаны между собой общей тенденцией, которая продолжает набирать силу: новые законодательные инициативы, неуклонно реализующиеся в виде изменений ФЗ «Об охоте», де-факто направленные на нелегитимную приватизацию охотничьих угодий — огромных по своим размерам территорий, являющихся богатством страны, имеющих для государства и общества стратегическое значение, высокую экологическую, экономическую и социальную ценность.

Такой процесс возможно определять как скрытую (нелегитимную), не соответствующую гражданскому законодательству приватизацию, поскольку необходимость ее осуществления официально от лица государства не объявлялась, обществом не обсуждалась и в надлежащей форме законодательно не закреплялась. В итоге и государство, и законодатель, и общество получили опасную тенденцию, де-юре несущую риски на стадии правоприменения и дестабилизирующую правовую систему.

Мы определяли отдельные результаты правотворчества как новеллы, обладающие признаками «сомнительной легитимности»<sup>5</sup>, приводили такие

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 № 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» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4773.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 18.02.2020 № 26-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «О животном мире» // СЗ РФ. 2020, № 8. Ст. 920.

<sup>5</sup> Термины «легитимность», «легитимизация» или «легитимация» происходят от лат. «legitimus» — законный. В исполнении разных авторов слово орфографически по-разному трансформируется из латинского прилагательного в русское существительное или же в глагол. В отечественной научной литературе встречаются тот и другой варианты в идентичном понимании. Согласно справочным источникам, «легитимация» и, соответственно «легити-

примеры, выражали опасения и констатировали факт, что случай «допускаемой неправомерности» может стать и становится актом легализации неправомерных действий, причем в виде федерального закона. Коллеги-юристы — ученые и практики такие фактические обстоятельства, к сожалению, не замечают; во всяком случае, автору не известны научные публикации, непосредственно касающиеся этой проблемы в области использования природных ресурсов, в частности, в сфере охотничьего хозяйства.

Тематически настоящая статья — продолжение предыдущих наших публикаций, поскольку в совокупности с ними она выявляет позицию законодателя по проблеме правового регулирования общественных отношений, объектом которых являются территории охотничьих угодий, с находящимися на них природными ресурсами: землями, лесами, водными объектами, объектами животного мира, включая среду их обитания. Немаловажно и то, что территории охотничьих угодий и входящие в их состав природные ресурсы являются объектами права государственной собственности [Боголюбов С.А. и др., 2007: 28–42, 205–219].

В настоящей статье содержится научная позиция в отношении недавно реализованной законодательной инициативы, изменившей действующий правовой режим охотничьих угодий и порядок заключения охотхозяйственных соглашений в качестве основания предоставления в пользование охотничьих угодий и права на добычу охотничьих ресурсов. Речь идет о Федеральном законе от 11.06.2021 № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте» и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — ФЗ № 164-ФЗ)<sup>6</sup>. При анализе норм Закона учитывались также новации, создавшие возможность размещения охотничьих угодий и ведения охотничьего хозяйства на территориях, ранее недоступных для реализации этих целей — на земельных и лесных участках, имеющих особую ценность для аграрного производства и выполнения экологической функции, которые были введены Федеральным законом от 11.06.2021 № 209-ФЗ «О вне-

---

мизация» — это придание или подтверждение законности (легитимности) какого-либо права или полномочия. См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 5-е. М., 2001. С. 454. Применительно к настоящей статье значение слова следует понимать в качестве придания режима законности действиям частных лиц не только по пользованию, но также и по владению и распоряжению территориями охотничьих угодий, в том числе входящими в их состав природными ресурсами и имуществом, которые находятся в собственности государства.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4182. См. также: паспорт законопроекта № 1076542-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части предоставления дополнительных правовых гарантий осуществления деятельности добросовестным охотпользователям). Available at: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1076542-7> (дата обращения: 15.11.2021)

сении изменений в статью 78 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 114 Лесного кодекса Российской Федерации»<sup>7</sup>.

Позиция автора основывается на комплексном исследовании, проведенном с целью получения научного вывода, позволяющего оценивать перечисленные результаты законопроектной деятельности в области одного из видов природопользования — охоты и деятельности в сфере охотничьего хозяйства. В рамках работы дан анализ действующего правового регулирования, норм на стадии их проектирования, новых положений ФЗ «Об охоте», а также фактических обстоятельств<sup>8</sup>. Основываясь на результатах проведенного и предыдущих исследований, соблюдая преемственность по руководству концепцией и рекомендациями в целях осуществления юридического прогнозирования [Тихомиров Ю.А., 2018: 113–117], автор предлагает научный прогноз внедрения новаций в правовую систему.

## **1. Анализ концептуальной основы Федерального закона № 164-ФЗ**

Концептуальные составляющие — цель и предмет правового регулирования ФЗ № 164-ФЗ согласно пояснительной записке, сопровождавшей текст будущего закона на стадии его проектирования и согласования, были обоснованы в качестве «необходимости определения правовых оснований и условий оборота охотничьих угодий, закрепленных в рамках охотхозяйственных соглашений»<sup>9</sup>. Сразу отметим, что в пояснительной записке отсутствуют

---

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4227. См. также: паспорт законопроекта № 1036050-7 «О внесении изменений в статью 78 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 114 Лесного кодекса Российской Федерации» (в части уточнения условий осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на отдельных земельных и лесных участках). Available at: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1036050-7> (дата обращения: 15.11.2021). Данный Закон направлен на увеличение имеющейся общей площади территорий охотничьих угодий и размещение их на земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на расстоянии не более 30 километров от границ сельских населенных пунктов, а также лесных участках лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, включая леса, расположенные в зеленых зонах. В юридической литературе присутствуют позиции об особенностях правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения и лесов на землях различных категорий [Минина Е.А. (а), 2021: 162–177]; [Шуплецова Ю.И., 2020: 120–131]. В рамках настоящей статьи анализ норм указанного Закона не дается.

<sup>8</sup> В статье использованы тексты нормативных правовых актов по состоянию на ноябрь 2021 г. (на период подготовки статьи), а также проектов федеральных законов № 1076542-7 и № 1036050-7 по состоянию на июнь 2021 г. (т.е. до даты их принятия в качестве федеральных законов).

<sup>9</sup> По охотхозяйственному соглашению одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) обязуется предо-

прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений. Вместо этого отмечается «острая необходимость» правового регулирования вопросов передачи прав и обязанностей по охотхозяйственным соглашениям в рамках установленного срока действия такого соглашения (от 20 до 49 лет), включения охотничьих угодий в гражданский (хозяйственный) оборот, что создаст «инвестиционную привлекательность» деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Также декларируется актуальность обеспечения интересов добросовестных охотпользователей<sup>10</sup>, предоставлением им возможности заключения охотхозяйственных соглашений на новый срок без аукциона на право их заключения.

Концептуальная основа, включая цель принятия ФЗ № 164-ФЗ и позиция инициаторов, обосновывающая необходимость его принятия, не соответствуют следующим фактическим и юридическим обстоятельствам. В соответствии со Стратегией развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.07.2014 № 1216-р<sup>11</sup> (далее — Стратегия), охотничьи угодья в России занимают площадь около 1,5 млрд. гектаров и значительно превосходят по площади охотничьи угодья других стран мира. Согласно государственным докладам о состоянии и об охране окружающей среды, ежегодно подготавливаемым Министерством природных ресурсов и экологии<sup>12</sup>, в 2017 и 2018 гг. общая площадь охотничьих угодий составляла 93% общей площади России. По сравнению с 2017 г. в 2018 г. площадь закрепленных охотничьих угодий увеличилась на 0,7 % или на 4,7 млн. га.

В 2019 г. общая площадь охотничьих угодий составила 1495 млн га, что эквивалентно 87,5% площади нашей страны, в том числе площадь общедоступных охотничьих угодий — 52% от общей площади всех угодий, что соответствует 777887,7 тыс. га, а закрепленных охотничьих угодий<sup>13</sup> — 48,0% пло-

---

ставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий (ч. 2 ст. 27 ФЗ об охоте).

<sup>10</sup> Здесь и далее по тексту статьи предлагается понимать в качестве одной из сторон охотхозяйственного соглашения следующих лиц: охотпользователя, хозяйствующего субъекта, юридическое лицо и (или) индивидуального предпринимателя, субъекта предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, частное лицо. Данные категории применяются в качестве идентичных понятий.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2014. № 28. Ст. 4107.

<sup>12</sup> См. раздел «Документы», затем подраздел «Государственные доклады», далее — в рамках ежегодных государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды содержатся подразделы «охотничьи ресурсы» — официальный сайт Минприроды России. Available at: URL: <https://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2021)

<sup>13</sup> В соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального закона об охоте, охотничьи угодья подразделяются на: 1) охотничьи угодья, которые используются юридическими лицами, индивиду-

щади, что соответствует 717531,9 тыс. га. Подчеркивается, что динамика площадей закрепленных охотничьих угодий показывает незначительные изменения: в 2010 г. было зафиксировано 721 млн. га закрепленных охотничьих угодий, а в 2019 — 717 млн. га таких угодий. В государственном докладе о состоянии и об охране окружающей среды за 2019 г.<sup>14</sup> сделан вывод, что, «в целом наблюдаются флуктуации этого показателя в пределах 30 млн. га, что указывает на относительное постоянство площадей закрепленных охотничьих угодий». Наибольшие площади закрепленных охотничьих угодий расположены в Центральном, Приволжском и Южном федеральных округах. Наибольшие площади общедоступных охотничьих угодий — в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах.

В рамках настоящей статьи не ставится цели осуществить подробный анализ официальной статистической информации и дать ее научную оценку, включая корректность цифровых данных о подсчетах размеров площадей охотничьих угодий в сравнении как общедоступных с закрепленными, так и с общей площадью территории России. Однако указанные статистические данные позволяют констатировать следующие фактические обстоятельства: во-первых, территории охотничьих угодий, а значит, их количество и размеры (границы и площадь) огромны; во-вторых, присутствует тенденция к сохранению размеров общей площади охотничьих угодий и в ее пределах существует возможность увеличения площади и количества закрепленных охотничьих угодий и, следовательно; в-третьих, существует возможность беспрепятственного осуществления охоты и других видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства субъектами предпринимательской деятельности практически на всей территории нашей страны.

Перечисленные фактические обстоятельства, если их рассматривать в интересах государства и общества, а также в целях развития именно охотничьего хозяйства, свидетельствуют об отсутствии «острой необходимости» изменения правового режима охотничьих угодий в интересах охотпользователей, на чем настаивали инициаторы и разработчики ФЗ № 164-ФЗ, активно используя этот аргумент на стадии проектирования и всех этапах рассмотрения будущего закона в парламенте.

В соответствии со Стратегией ее основными принципами являются: обеспечение прав человека на благоприятную окружающую среду; государственного управление охотничьими ресурсами на основании данных их мо-

---

альными предпринимателями на основаниях, предусмотренных Федеральным законом об охоте (закрепленные охотничьи угодья); 2) охотничьи угодья, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты (общедоступные охотничьи угодья).

<sup>14</sup> Этот доклад является последним из опубликованных на период подготовки настоящей статьи.

нитинга; соблюдение государством баланса экономических, социальных и природоохранных интересов. Цель Стратегии — обеспечение устойчивого развития отрасли охотничьего хозяйства и доступности охоты для граждан посредством увеличения численности охотничьих животных при сохранении устойчивости экологических систем. В Стратегии отсутствуют указания на необходимость изменения правового режима охотничьих угодий, увеличения размеров как общей площади территорий всех охотничьих угодий, так и в отдельности, в отношении — закрепленных и общедоступных, не содержится в ней и положений об изменении права государственной собственности в отношении территорий охотничьих угодий и входящих в их состав природных ресурсов и имущества.

Следовательно, концепция и цель ФЗ № 164-ФЗ не согласуются с принципами и целью Стратегии, а вводимые им правовые новеллы не соответствуют плану и ожидаемым результатам реализации предусмотренных в Стратегии мероприятий.

Согласно нормам ФЗ «Об охоте» (п. 2, п. 15 ст. 1) «охотничье хозяйство» — сфера деятельности по сохранению и использованию охотничьих ресурсов и среды их обитания, по созданию охотничьей инфраструктуры, оказанию услуг в данной сфере, а также по закупке, производству и продаже продукции охоты. В свою очередь «охотничьи угодья» — это территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Важно, что в границы охотничьих угодий включаются только земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (ст. 7 ФЗ об охоте). В Земельном кодексе Российской Федерации (далее — ЗК РФ) не предусматривается специальной категории земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и размещения территорий охотничьих угодий, однако допускается возможность вести такую деятельность на землях только трех категорий: сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 78), землях обороны и безопасности, временно не используемых по целевому назначению (п. 5.1 ст. 93), землях запаса (п. 2 ст. 103).

Таким образом, охотничье хозяйство и, соответственно, виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства допускаются только на специальных территориях — охотничьих угодьях, расположенных только на землях, отнесенных к перечисленным категориям. По логике правового регулирования осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и размещение охотничьих угодий на указанных землях имеет временный характер и допускается до момента начала использования земель сельскохозяйственного назначения, обороны и безопасности по их основному целевому назначению, а также до момента перевода земельных участков из земель запаса в состав земель иного назначения. Такая особенность вызвана следующими обстоятельствами.

Во-первых, согласно ст. 1 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»<sup>15</sup> среда обитания объектов животного мира, включая охотничий ресурс, не ограничивается территориями охотничьих угодий, а является природной средой, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы.

Во-вторых, согласно Стратегии и другим документам программно-стратегического планирования (Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018)<sup>16</sup>; Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р<sup>17</sup>), охота и другие виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства не относятся к приоритетным направлениям социально-экономического развития страны<sup>18</sup>.

Указанные обстоятельства не учтены в ФЗ № 164-ФЗ ни концептуально, ни при проектировании отдельных его норм. Идея введения охотничьих угодий в гражданский (хозяйственный) оборот противоречит их юридической природе и специфике. Необходимо оговориться, что юридическая природа охотничьих угодий мало изучена: помимо немногочисленных публикаций автора настоящей статьи, можно отметить как весьма редкую попытку рассмотрения А.П. Анисимовым особенностей категории «охотничьи угодья» в качестве объекта природоресурсных (земельных) и имущественных (гражданских) правоотношений<sup>19</sup> [Анисимов А.П., 2013: 26–29].

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

<sup>18</sup> В перечисленных документах программно-стратегического планирования указывается, что обеспечение потребностей населения сельскохозяйственной продукцией и продовольствием российского производства, а также улучшение и повышение продуктивности используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов являются одними из основных целей государственной аграрной политики в долгосрочной перспективе. Для обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов федерации и снижения внутрирегиональных социально-экономических различий в качестве одного из основных направлений пространственного развития России предусматривается проведение мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия сельскохозяйственных земель, восстановление лесов и водных биологических ресурсов.

<sup>19</sup> А.П. Анисимов убедительно сформулировал проблему несоответствия охотничьих угодий требованиям гражданского законодательства в качестве объектов недвижимого имущества, при том, что законодательством об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов допускается заключение договора аренды не индивидуализированных земельных участков, входящих в состав охотничьих угодий.

Инициаторы и авторы ФЗ № 164-ФЗ не учитывали, что в состав территорий охотничьих угодий входят земли (земельные участки), леса (лесные участки), водные объекты, охотничьи ресурсы и иные объекты животного мира, являющиеся государственной собственностью. Охотничьи угодья в качестве комплексного объекта правоотношений и предмета охотхозяйственного соглашения являются одновременно природным и имущественным комплексом, имеющим огромное территориальное, стратегическое, экологическое, экономическое, социальное значение и ценность, а земли, правовой режим которых допускает размещение территорий охотничьих угодий и деятельность в сфере охотничьего хозяйства, имеют другое основное целевое назначение и изначально предназначены для иных видов деятельности.

Статья 129 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) устанавливает, что объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте. Анализ норм ФЗ об охоте, ЗК РФ и Лесного кодекса Российской Федерации (далее — ЛК РФ) в их совокупности и взаимосвязи позволяет утверждать, что охотничьи угодья являются объектом, на который для субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства распространяется исключительно право пользования, и оно не является свободным, а может осуществляться только когда это допускается согласно цели и в порядке, установленных законом<sup>20</sup>. В свою очередь, с позиций государственных интересов (субъекта права собственности и управления, включая административно-властные полномочия) введение даже ограниченной оборотоспособности такой специфической категории, как охотничьи угодья, причем в интересах частных лиц — их пользователей, представляет собой более чем сомнительный и проблематичный результат правотворчества.

Новеллы, содержащиеся в ФЗ № 164-ФЗ, фактически направлены на удовлетворение интересов частных лиц и влекут изменение установленного порядка реализации государством-собственником правомочия по распоряжению принадлежащими ему природными ресурсами в виде их предоставления в пользование другим лицам в целях осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Концептуально законодательные новеллы не соответствуют принципу приоритета публичных интересов при регулировании общественных отношений в области природопользования.

---

<sup>20</sup> Ст. 1, 7, 12–19, 23, 23.1, 25, 27, 28, 39, 40, 42, 53–55, 71 Федерального закона об охоте; ст. 7, 23, 24, 39.6, 78, 93, 103 ЗК РФ; ст. 11, 25, 36, 72, 96, 96.1, 114, 116 ЛК РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно формулировал правовую позицию, согласно которой при правовом регулировании в сфере природопользования, в том числе в охотничьем хозяйстве законодатель обязан руководствоваться принципом приоритета публичных интересов (например, в постановлениях от 14.05.2009 № 8-П, от 05.03.2013 № 5-П, от 02.06.2015 № 12-П, от 25.06.2015 г. № 17-П; определениях от 25.02.2016 № 327-О, от 15.10.2020 № 2372-О и др.).

В эколого-правовой науке сформирована твердая позиция о том, что в законодательстве и доктрине четко должны быть определены приоритетные направления государственной политики в области природопользования. Одним из таких направлений следует считать обеспечение устойчивого социально-экономического развития общества [Галиновская Е.А., Пономарев М.В., 2021: 81–82]. Ученые-цивилисты, исследующие на фундаментальном уровне факторы развития социально-экономических отношений, которые ставят новые задачи перед гражданским правом, отмечают, что выбор современных моделей и правовых конструкций должен опираться на реальность и объективность восприятия социально-экономических отношений как объектов правового регулирования, на эволюционную, а не революционную смену используемых инструментов и методов [Синицын С.А., 2021: 8–15]. В свою очередь корифеи-теоретики и государствоведы констатируют, что на экономическую деятельность положительно влияет согласованное использование частноправовых и публично-правовых регуляторов в деятельности бизнеса, с одной стороны, и динамичное управленческое регулирование — с другой, что способствует экономическому развитию и высоким конечным результатам. Преувеличение роли рыночных механизмов приводит к недооценке значения государственного управления. В связи с этим следует развивать прогнозно-аналитическую деятельность по определению рисков в целях их преодоления, по обозначению четких оснований для принятия и реализации правовых актов в сфере экономики [Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В., 2020: 4–26].

Результат анализа показывает, что концептуальная основа ФЗ № 164-ФЗ не соответствует фактическому положению, программно-стратегическим документам о социально-экономическом развитии страны и приоритету публичных интересов. Данный Закон нарушил конструкцию права государственной собственности на природные ресурсы. Его принятие при отсутствии объективной необходимости изменения действовавшего правового режима охотничьих угодий и порядка их предоставления государством в пользование частным лицам, а также при отсутствии социальной, экономической и правовой обоснованности реализации такой законодательной инициативы вызывают профессиональное непонимание.

## **2. Анализ норм Федерального закона № 164-ФЗ — новаций, внедренных в Федеральный закон об охоте и изменивших его**

### **2.1. Изменение правового режима охотничьих угодий**

В соответствии с ФЗ № 164-ФЗ Федеральный закон об охоте дополнен новой статьей 27.1 «Замена стороны охотхозяйственного соглашения» с внесением корреспондирующих изменений в другие его статьи. В прежней редакции уступка права и перевод долга по охотхозяйственным соглашениям не были предусмотрены, а значит, и не допускались. Согласно введенной новелле лица, заключившие с органом исполнительной власти субъекта федерации охотхозяйственное соглашение, смогут уступать права и передавать обязательства, возникшие из такого соглашения третьим лицам, с «согласия» органа исполнительной власти субъекта федерации. Установлено также, что помимо прав и обязательств, распространяющихся на саму территорию охотничьего угодья и входящих в ее состав природных ресурсов, передаче от прежнего охотпользователя в пользу нового подлежит также право на добычу охотничьих ресурсов.

Ранее, в проектном состоянии, наименование этой статьи было иным: «Передача прав и обязанностей по охотхозяйственному соглашению». Содержание норм о передаче прав и обязательств как в отношении всей площади закрепленных охотничьих угодий, так и их части проектировалось подробнее. Отмеченное свидетельствует, что законопроект терминологически и по объему своего регулирования более адекватно отражал цель и содержание ранее планируемых, а теперь уже состоявшихся изменений в ФЗ «Об охоте». Предусмотренная инициаторами и разработчиками на стадии проектирования закона его концептуальная основа, включая цель, в принятом ФЗ № 164-ФЗ реализована, содержание новаций подверглось незначительной коррекции юридико-технического характера и приобрело более завуалированную форму.

Напомним, что в соответствии со ст. 27 ФЗ «Об охоте» с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями заключаются охотхозяйственные соглашения на срок от 20 до 49 лет. По общему правилу, такое соглашение заключает орган исполнительной власти субъекта федерации с победителем аукциона, и эти важные нормы остались действующими. Согласно гражданскому законодательству (п. 7 ст. 448 ГК РФ), если в соответствии с законом заключение договора возможно только путем проведения торгов, победитель торгов не вправе уступать права (за исключением требований по денежному обязательству) и осуществлять перевод долга по обяза-

тельствам, возникшим из заключенного на торгах договора. Обязательства по такому договору-соглашению должны быть исполнены победителем торгов лично, если иное не установлено законом. Это означает, что ГК РФ допускает установить иным федеральным законом возможность уступки права и перевода долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора-соглашения.

Таким образом, с использованием названного формального основания ФЗ № 164-ФЗ в ФЗ «Об охоте» внедрена норма гражданско-правового института, устанавливающая применительно к охотхозяйственному соглашению перемену лиц в обязательстве (гл. 24 ГК РФ). Исходя из публичных интересов невозможно применение этого гражданско-правового института к отношениям в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов по следующим обстоятельствам.

Во-первых, из-за специфики предмета и объекта охотхозяйственного соглашения — передачи государством-собственником в длительное пользование субъекту предпринимательской деятельности большой по размерам площади территории, имеющей стратегическое, экологическое, экономическое, социальное, значение и имущественную ценность, — охотничьего угодья. Во-вторых, ввиду отсутствия возможности со стороны государства осуществлять проверку и контроль надлежащих профессиональных и имущественных требований к лицу — новому охотпользователю в связи с предоставлением права на осуществление деятельности в сфере охотничьего хозяйства, в том числе на добычу охотничьих ресурсов. В-третьих, по общему правилу, охотхозяйственное соглашение между органом исполнительной власти субъекта федерации и охотпользователем заключается по результатам аукциона и означает для него персонализированное возникновение права и соответствующих обязательств. Однако введенная ФЗ № 164-ФЗ новелла является самостоятельным дополнительным основанием заключения охотхозяйственного соглашения, минуя аукцион на право его заключения, и является исключением из общего правила предоставления государством принадлежащих ему на праве собственности природных ресурсов в пользование другим лицам. По нашему мнению, выведение указанных отношений из-под общего правила, установленного в ФЗ «Об охоте», в нарушение принципов гласности, конкуренции, инвестиционной целесообразности не имеет правовых оснований.

В отличие от ранее действовавшего порядка, в котором государство играло ключевую роль, ФЗ № 164-ФЗ осуществляет включение в гражданский (хозяйственный оборот) не только охотничьих угодий и находящихся на их территориях природных ресурсов, но и одного из видов права природопользования — права на осуществление деятельности в сфере охотничьего

хозяйства, включая право на добычу охотничьих ресурсов с использованием орудий охоты, в том числе огнестрельного, пневматического, холодного и метательного оружия<sup>21</sup>. Таким образом то, что может и должно предоставляться исключительно государством в пользование юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям как ресурсная база, а также разрешаться им в качестве вида деятельности, теперь сделано объектами гражданских прав, подлежащими свободному отчуждению и включенными в оборот между частными лицами.

В интересах субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства произошла трансформация содержания их права пользования в квази-право частной собственности в отношении объектов права государственной собственности — территорий охотничьих угодий. При этом субъекты права пользования значительными по размеру площади территориями и входящих в их состав природных ресурсов приобрели правомочия по распоряжению ими в виде передачи прав и обязательств в порядке правопреемства<sup>22</sup>.

Произведена трансформация публично-правового способа регулирования в сфере охотничьего хозяйства в части предоставления исключитель-

---

<sup>21</sup> Федеральный закон от 13.12.1996 № 50-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681. Согласно ст. 3 этого Закона охотничье оружие подразделяется на: огнестрельное длинноствольное с нарезным стволом; огнестрельное гладкоствольное длинноствольное, в том числе с длиной нарезной части не более 140 мм; огнестрельное комбинированное (нарезное и гладкоствольное) длинноствольное, в том числе со сменными и вкладными нарезными стволами; пневматическое с дульной энергией не более 25 Дж; холодное клинковое; охотничье метательное стрелковое оружие, не имеющее механизмов фиксации упругих элементов в напряженном состоянии (лук) и сила дуги которого составляет более 27 кгс либо имеющее механизм фиксации упругих элементов в напряженном состоянии (арбалет) и сила дуги (дуг) которого составляет более 43 кгс. См. также: п. 6 ст. 1 ФЗ об охоте.

<sup>22</sup> В дополнение к ранее приведенным данным о размерах общей площади территорий охотничьих угодий в России, приводим сведения о размерах возможных площадей конкретных охотничьих угодий, в зависимости от их местонахождения на территории страны, имеющих нормативную основу и утвержденных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Установлена максимальная площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц. Максимальная площадь охотничьего угодья устанавливается в тыс. га в пределах одного муниципального образования соответствующего субъекта РФ, соответственно, в реальном измерении представляет собой млн. га. Систематизация содержания данного подзаконного ведомственного правового акта позволяет констатировать следующее: наибольший размер площади — 3000 тыс. га установлен для Республики Саха (Якутия); 2000 тыс. га — для автономных округов Ненецкого, Ханты-Мансийского, Чукотского и Ямало-Ненецкого; 1000 тыс. га — для Камчатского и Хабаровского краев; средний размер площади варьируется от 30 до 100 тыс. га. и устанавливается для большинства регионов, например (в порядке возрастания размера площади), Ивановской, Курской, Калужской, Московской, Орловской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Волгоградской, Ленинградской и Нижегородской областей. См.: приказ Минприроды России от 18.05.2012 № 137 (ред. от 21.11.2014) // Российская газета. № 139. 21.06.2012.

но государством иным субъектам права пользования территориями охотничьих угодий и права на добычу охотничьих ресурсов в частноправовой способ регулирования этих отношений. Теперь территории охотничьих угодий и право на добычу охотничьих ресурсов включены в гражданский (хозяйственный) оборот. Участие государства в качестве субъекта права собственности, управления и административно-властных полномочий в этих отношениях становится формальным и сводится к скромному выражению «согласия» на состоявшееся волеизъявление частных лиц. Как следствие — увеличатся коррупциогенные риски и возможность конфликта интересов в деятельности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов федерации в связи с широтой усмотрения при принятии решения о «согласии» на уступку права при исполнении обязательств по охотхозяйственному соглашению [Хабриева Т.Я., 2012: 349–387].

ФЗ № 164-ФЗ создает возможность дробления имеющихся территорий охотничьих угодий на меньшие по размеру, поскольку им установлено право на отказ охотпользователя от части площади охотничьего угодья, а уполномоченному федеральному органу исполнительной власти дано право на установление требований к минимальной площади охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения. В пояснительной записке к проекту будущего ФЗ № 164-ФЗ указано, что тем самым создается инвестиционная привлекательность охотничьего хозяйства. Инвестиционная привлекательность действительно возникает, но не для охотничьего хозяйства, а для рынка недвижимого имущества — с возможностью выведения на него входящих в состав охотничьих угодий земельных и лесных участков (среды обитания объектов животного мира и охотничьих ресурсов), а также строений и сооружений (в том числе объектов охотничьей инфраструктуры), что с позиции интересов государства и общества недопустимо, однако состоялось.

При этом возможность дробить территории охотничьих угодий предоставляется частным лицам, по сути, без участия государства: они смогут самостоятельно определять размеры и границы интересующих их частей территорий охотничьих угодий, заключая между собой «соглашения о замене стороны охотхозяйственного соглашения», обеспечивая выгодную исключительно им передачу возникших ранее прав и обязательств. Отмеченное противоречит нормам ФЗ об охоте о территориальном охотустройстве (ст. 49) и вызовет отрицательные последствия для механизма государственного управления в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Внедренные в ФЗ «Об охоте» новации противоречат существующему порядку организации территориального охотустройства и в целом — порядку государственного управления в сфере охотничьего хозяйства. Территориальное охотустройство направлено на обеспечение рационального исполь-

зования и сохранения охотничьих ресурсов и осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории субъекта федерации. Документом территориального охотустройства является схема размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта. В этой схеме определяются цели планирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а также мероприятия по организации рационального использования охотничьих угодий и охотничьих ресурсов. К схеме размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта федерации прилагается карта с обозначением границ охотничьих угодий и зон планируемого создания охотничьих угодий<sup>23</sup>. При составлении схемы обеспечивается ее совместимость с лесным планом субъекта, документами территориального планирования, со схемами развития и размещения особо охраняемых природных территорий, со схемами землеустройства. Схема размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта утверждается высшим должностным лицом субъекта федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Территориальное охотустройство предполагает стабильность его состояния. Однако изменения положений ФЗ «Об охоте», осуществленные ФЗ № 164-ФЗ, повлекут постоянные изменения территорий самих охотничьих угодий. Соответственно, это должно повлечь регулярные изменения как схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта федерации, так и карты с обозначением границ охотничьих угодий и зон планируемого создания охотничьих угодий, что несовместимо ни с долгосрочным, ни с текущим планированием социально-экономического развития территорий субъектов федерации и в целом — территории всей страны. Об остроте проблемы свидетельствуют результаты исследования<sup>24</sup>, в ходе которого осуществлена попытка установления фактических

---

<sup>23</sup> См.: приказ Минприроды России от 31.08.2010 № 335 (ред. от 29.08.2018) «Об утверждении порядка составления схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации, а также требований к ее составу и структуре» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 44.

<sup>24</sup> Д.Д. Шунаева в организационно-правовом аспекте провела мониторинг 35 субъектов федерации в целях изучения и оценки состояния и степени доступности сведений, входящих в состав государственного охотхозяйственного реестра. Согласно исследованию, остроту ситуации придает то, что во многих субъектах отсутствуют утвержденные соответствующими региональными нормативными правовыми актами схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий при колоссальных площадях, занимаемых ими. Например, в Нижегородской области площадь охотничьих угодий составляет 92,5% от общей площади региона, во Владимирской области — 76%, в Волгоградской области — 82,8%. Причем эти данные получены не из региональных охотхозяйственных реестров, где они должны быть, однако они там либо отсутствуют, либо информационный доступ к реестрам оказывается

обстоятельств размещения охотничьих угодий на территориях субъектов и состояния информационного обеспечения в сфере охотничьего хозяйства [Шунаева Д.Д., 2019: 165–167].

Составной частью территориального охотустройства до недавнего времени являлось внутрихозяйственное охотустройство, которое было направлено на обеспечение осуществления гражданами охоты, а индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами — деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Порядок внутрихозяйственного охотустройства устанавливался уполномоченным федеральным органом исполнительной власти<sup>25</sup>, а обеспечивалось оно в закрепленных охотничьих угодьях лицами, заключившими охотхозяйственные соглашения, за счет собственных средств. Его документом являлась схема использования и охраны охотничьего угодья, в которой определялись мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и созданию охотничьей инфраструктуры в каждом конкретном охотничьем угодье. ФЗ № 164-ФЗ перечисленные нормы и норма об одном из обязательств охотпользователей по осуществлению внутрихозяйственного устройства в связи с исполнением ими условий охотхозяйственного соглашения признаны утратившими силу, а упоминания о внутрихозяйственном устройстве в тексте и наименованиях статей ФЗ «Об охоте» полностью исключены.

Внутрихозяйственное охотустройство и требования к его ведению давало основу обеспечения не только организации территориального охотустройства как части общего механизма государственного управления в сфере охотничьего хозяйства в масштабе всей территории субъекта федерации но и способствовало осуществлению государственного охотничьего контроля (надзора). Теперь, ввиду изменений положений ФЗ «Об охоте», не станет важным документа — схемы использования и охраны каждого охотничьего угодья, ранее сдерживавшего возможность реализации неправомерного желания субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, прежде всего, по использованию закрепленных за ними охотничьих угодий не по их целевому назначению или по неисполнению обязательств охраны объектов животного мира, включая охотничьи ресурсы, и среды их обитания. Соответственно, теперь не будет причины

---

фактически недоступным. Результат исследования достигался путем скрупулезного анализа многочисленных государственных региональных программ об охране окружающей среды, животного мира и среды его обитания. В соответствии с предметом исследования сделан важный вывод: информационная обеспеченность в сфере охотничьего хозяйства может быть оценена как весьма низкая и не отвечающая вызовам цифровой экономики.

<sup>25</sup> См.: приказ Минприроды России от 23.12.2010 N 559 (ред. от 09.04.2018) «Об утверждении Порядка организации внутрихозяйственного охотустройства» // Российская газета. 2011. № 104.

для профессионального удивления у государственного охотничьего инспектора — должностного лица надзорного органа, дающего ему основание для применения имеющихся у него контрольно-надзорных полномочий<sup>26</sup>, например, когда на всей территории охотничьего угодья или ее части возникнут объекты недвижимого имущества (коттеджи, отели, иные объекты капитального строительства), предназначенные для отдыха и проживания, но не отвечающие целевому назначению использования охотничьего угодья. Или напротив, когда вся территория охотничьего угодья будет ограждена капитальным сооружением — забором, который является по воле охотпользователя объектом его охотничьей инфраструктуры для содержания и разведения им охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, и который создает непреодолимое препятствие для естественной миграции объектов животного мира, даже не относящихся к охотничьим ресурсам, но обитающих на территории охотничьего угодья в своей естественной природной среде.

Следовательно, возникает трудность в привлечении к ответственности лиц, в действиях которых содержатся признаки правонарушений, установленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях по таким составам, как уничтожение мест обитания животных (ст. 8.29) и нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов (ст. 8.33) [Ноздрачев А.Ф., 2020: 333–337, 365–372].

Перечисленные риски заложены в ФЗ № 164-ФЗ, который, помимо прочего, упразднил внутрихозяйственное охотустройство, обеспечивавшееся частными лицами, заключившими охотхозяйственные соглашения за счет собственных средств, как выполнение одного из своих обязательств. Теперь это первичное охотустройство, в случае осознания государством и законодателем его необходимости, придется восстанавливать и обеспечивать, но только силами органов государственной власти и за счет государственного бюджета.

Нельзя не отметить, что новеллы, введенные ФЗ № 164-ФЗ в 2021 г., имеют подготовленную почву. В связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 18.02.2020 № 26-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «О животном мире» изменился правовой режим объ-

---

<sup>26</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007; ст. 40 Федерального закона об охоте «Федеральный государственный охотничий контроль (надзор)»; Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1065 «О федеральном государственном охотничьем контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. III). Ст. 5441.

ектов охотничьей инфраструктуры. Теперь в ФЗ «Об охоте» установлено (ч. 1 ст. 53), что к охотничьей инфраструктуре относятся предназначенные для деятельности в сфере охотничьего хозяйства не только некапитальные строения, сооружения (как было установлено ранее), но и объекты капитального строительства, в том числе охотничьи базы, питомники диких животных, вольеры, объекты благоустройства, другие объекты охотничьей инфраструктуры. Объекты охотничьей инфраструктуры, которые относятся к объектам капитального строительства, стали объектами гражданских прав, что влечет возникновение оборотоспособности такого недвижимого имущества, находящегося на территории охотничьего угодья. Например, в связи с осуществлением перехода права на земельный участок (части территории охотничьего угодья) при переходе права собственности на здание, сооружение (ст. 35 ЗК РФ).

Совокупность изменений, произведенных в ФЗ «Об охоте», влечет за собой утрату значения конкурентного порядка предоставления права пользования охотничьим угодьем в целях ведения охотничьего хозяйства (ст. 27, 28), а также использования земельных и лесных участков, предоставленных на основании охотхозяйственного соглашения в соответствии с их целевым назначением. Возможность наступления опасных государству и обществу последствий указанных рисков подтверждается также измененной нормой ч. 3 ст. 53 ФЗ «Об охоте», согласно которой доступ на земельные участки и (или) лесные участки, которые расположены в границах закрепленного охотничьего угодья и на которых расположены объекты охотничьей инфраструктуры, созданные для содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, осуществляется только с разрешения юридического лица или индивидуального предпринимателя, заключивших охотхозяйственное соглашение, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (но такие случаи отсутствуют).

Перечисленные обстоятельства приобретают еще большую актуальность, поскольку помимо ФЗ № 164-ФЗ в тот же самый день принят и другой Федеральный закон, создавший возможность размещения охотничьих угодий и ведения охотничьего хозяйства на территориях, ранее недоступных для реализации этих целей — на земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на расстоянии не более 30 км от границ сельских населенных пунктов, а также на лесных участках лесов, выполняющих функции природных и иных объектов, включая леса, расположенные в зеленых зонах, представляющих особую ценность для аграрного производства и выполнения экологической функции<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 11.06.2021. № 209-ФЗ «О внесении изменений в статью 78 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 114 Лесного кодекса Российской Федерации».

## **2.2. Изменение порядка заключения охотхозяйственных соглашений как основания предоставления в пользование охотничьих угодий и права на добычу охотничьих ресурсов**

ФЗ № 164-ФЗ внес изменение в ст. 27 ФЗ «Об охоте» и предоставил право юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, заключившим охотхозяйственное соглашение, по истечении срока его действия заключить с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации такое соглашение на новый срок без аукциона на право заключения соглашения. Обстоятельствами или условиями для отказа юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю в заключении охотхозяйственного соглашения на новый срок является проведение в отношении этих субъектов предпринимательской деятельности процедуры банкротства либо наличия сведений о таких юридическом лице или об индивидуальном предпринимателе в реестре недобросовестных лиц, заключивших такие соглашения, и участников аукциона на право заключения такого соглашения<sup>28</sup>. Установлено также, что порядок заключения указанных соглашений без аукциона должен будет утверждаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Несмотря на существенные изменения, продолжает действовать порядок, согласно которому по общему правилу торги в форме аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения являются обязательным предварительным условием его заключения (ч. 1, 3 ст. 27, ст. 28 ФЗ об охоте). Охотхозяйственное соглашение заключается с победителем аукциона или с иным его участником<sup>29</sup> на срок от 20 до 49 лет.

---

<sup>28</sup> ФЗ № 164-ФЗ в текст ФЗ «Об охоте» введена новая статья 37.1. «Реестр недобросовестных лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, и участников аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения». Ведение реестра недобросовестных лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, и участников аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в электронном виде по форме, обеспечивающей учет информации. В реестр включаются сведения о лицах, с которыми по их вине на основании решения суда прекращено охотхозяйственное соглашение, а также о лицах, уклонившихся от заключения охотхозяйственного соглашения.

<sup>29</sup> Согласно ч. 27 и 31 ст. 28 ФЗ «Об охоте» в случае, если победитель аукциона уклонился от заключения охотхозяйственного соглашения, орган исполнительной власти субъекта федерации вправе обратиться в суд с требованием о возмещении убытков, причиненных уклонением победителя аукциона от заключения такого соглашения, или заключить такое соглашение с участником аукциона, который сделал предпоследнее предложение о цене предмета аукциона (цене права на заключение охотхозяйственного соглашения). Если аукцион признан несостоявшимся по причине участия в нем менее чем двух лиц, то с единственным участником аукциона в течение 30 дней со дня его проведения заключается охотхозяйственное соглашение.

Имеется одно самостоятельное исключение из общего правила, установленное Федеральным законом от 29.07.2017 № 224-ФЗ. Оно позволяет не участвовать в аукционе субъектам предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, которые состоят в длящихся правоотношениях (ч. 3 ст. 71 ФЗ об охоте). Ими являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов и долгосрочных договоров о предоставлении в пользование территорий или акваторий до дня вступления в силу ФЗ «Об охоте», при исполнении ими условий таких лицензий. Указанные лица и органы исполнительной власти субъектов федерации вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении используемых по ранее заключенным договорам охотничьих угодий, о предоставлении в пользование территорий или акваторий без проведения аукциона на право заключения данных соглашений на срок 49 лет<sup>30</sup>.

Таким образом, введенная ФЗ № 164-ФЗ новелла является самостоятельным дополнительным основанием заключения данного соглашения, минуя аукцион на право его заключения, и предусматривает очередное новое исключение из общего правила наряду с другим новым основанием — заменой лица в таком соглашении в порядке переуступки прав и обязательств, которое благодаря этому же Закону введено в ФЗ «Об охоте». Необоснованно вводить помимо ранее имевшегося и продолжающего действовать два новых исключения из общего правила, направленных на уменьшение доходной части государственного бюджета<sup>31</sup>. Согласно общему правилу, средства,

<sup>30</sup> Следует обратить внимание, что срок установлен императивно — только 49 лет, без возможности выбора его значения в допустимом диапазоне, как это установлено применительно к общему правилу с применением аукциона — от 20 до 49 лет.

<sup>31</sup> Прежде всего, государственный бюджет лишается поступления в его доходную часть средств, полученных организатором аукциона от продажи права на заключение охотхозяйственного соглашения. К тому же Правительством РФ утверждены ставки платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на право их заключения. Ставки ежегодной платы составляют 1 руб., 5 руб. и 10 руб. в расчете за один га охотничьего угодья и представляют собой усредненную «цену территории» вне зависимости от ее объективной оценки: наличия земельных и лесных участков и водных объектов, а также иных качественных характеристик. Усматривается также следующая зависимость: чем больше допускаемая площадь охотничьего угодья, тем меньше плата за пользование его территориями в расчете за га. Основным критерием является местонахождение охотничьего угодья в зависимости от географического расположения субъекта РФ, где оно находится, возможно, также имеет значение и допускаемый максимальный размер охотничьих угодий, устанавливаемый уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для каждого региона — прим. авт. См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 490 (ред. от 30.08.2013) «О ставках платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений» // СЗ РФ. 2010. № 27 ст. 3501.

полученные от продажи права на заключение такого соглашения, подлежат перечислению организатором аукциона в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (ст. 28 ФЗ «Об охоте»). Ежегодным доходом государственного бюджета являются также средства в виде увеличенной в ходе аукциона арендной платы за предоставленные государством охотпользователям земельные и лесные участки и сборов за пользование объектами животного мира.

Новеллы об условиях, являющихся основанием для отказа заключения охотхозяйственных соглашений с субъектами предпринимательской деятельности на новый срок в порядке исключения из общего правила, минуя аукцион, при наличии компрометирующих сведений о них, по сути, являются фиктивным ограничением (юридической фикцией)<sup>32</sup>. Первое требование — об отсутствии проведения в отношении субъектов предпринимательской деятельности процедуры банкротства — применительно к рассматриваемому случаю является недостаточным и упрощенным. Оно вытекает из существа правоотношения, является разумеющимся и представляет собой условие для обычного подтверждения надлежащей правоспособности любого субъекта предпринимательской деятельности и для любого случая вхождения в договорные отношения, в том числе с применением торгов в форме аукциона на право заключения договора или соглашения.

Второе требование — об отсутствии сведений о юридическом лице или об индивидуальном предпринимателе в реестре недобросовестных лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, и участников аукциона на право заключения такого соглашения — не может применяться в рассматриваемом случае к охотпользователю, который по истечении срока заключенного с ним ранее соглашения выразил желание заключить такое соглашение в отношении того же охотничьего угодья на новый срок без проведения аукциона на право его заключения. С таким охотпользователем пролонгируются ранее установленные с ним отношения по использованию закрепленного за ним охотничьего угодья, причем теперь уже с возможностью внесения изменений в существенные условия прежнего охотхозяйственного соглашения, например, в части интересующей его площади (размера) охотничьего угодья. В отношении такого охотпользователя не может быть состоявшегося решения суда о прекращении действия соглашения в период его исполнения, а также он не может быть лицом, уклонившимся от заключения охот-

---

<sup>32</sup> «Фикция» от лат. «fictio» — вымысел, выдумка. В юридической теории и практике особый прием, который заключается в том, что действительность подводится под некую формулу, ей не соответствующую или даже вообще ничего общего с ней не имеющую, чтобы затем из этой формулы сделать определенные выводы. См.: Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. С. 907.

хозяйственного соглашения по результатам аукциона на право его заключения, поскольку он его ранее уже заключил, обязательства по нему выполнил и срок его действия закончился.

Создан альтернативный законодательно установленному порядку заключения охотхозяйственного соглашения другой порядок его заключения, минуя аукцион, путем перевода установления этого порядка с законодательного уровня на подзаконный, ведомственный. Такое установление снижает уровень правового регулирования по важному вопросу и, соответственно, уменьшает юридическую силу нормативных предписаний. Для такого способа регулирования в федеральном законе не имеется и не создается никаких правовых оснований. По существу, федеральному органу исполнительной власти предлагается принять подзаконный акт в противоречии с концепцией и действующими положениями ФЗ «Об охоте» о порядке предоставления в пользование хозяйствующим субъектам охотничьих угодий и права на осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, включая право на добычу охотничьих ресурсов.

### **2.3. Прогноз рисков в связи с изменением порядка заключения охотхозяйственных соглашений**

Классификация охотпользователей в статьях ФЗ «Об охоте» отсутствует. Однако инкорпорирование норм ФЗ № 164-ФЗ в действующий ФЗ «Об охоте» позволяет доктринально классифицировать субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства на следующие категории.

Субъекты длящихся правоотношений, возникших до дня вступления в силу ФЗ об охоте с предоставленными им охотничьими угодьями без проведения аукциона сроком на 49 лет (ч. 3 ст. 71 ФЗ об охоте).

Субъекты длящихся правоотношений, возникших со дня вступления в силу ФЗ «Об охоте» (2009) с предоставленными им охотничьими угодьями с проведением аукциона сроком от 20 до 49 лет. К этой категории через 49 лет могут присоединиться субъекты, входящие в настоящее время в первую категорию. Субъекты второй категории, не являющиеся несостоятельными, в отношении которых не возбуждена процедура банкротства, а также отсутствуют сведения в реестре недобросовестных лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, и участников аукциона на право заключения такого соглашения, вправе пролонгировать охотхозяйственное соглашение, не участвуя в аукционе, без ограничения количества случаев и срока пролонгации в диапазоне от 20 до 49 лет.

Потенциальные субъекты предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, которым необходимо участвовать в аукционе на

право заключения охотхозяйственных соглашений при наличии свободных охотничьих угодий из числа закрепляемых за охотпользователями и при условии проведения соответствующих аукционов.

Очевидно, что большинство фактически имеющихся охотпользователей относятся к первой и второй категориям. Занимаемые ими охотничьи угодья на основании охотхозяйственных соглашений предоставлены на длительные сроки (до 49 лет), действие которых теперь возможно пролонгировать также на длительный срок (от 20 до 49 лет). Заключение охотхозяйственных соглашений на новый срок осуществляется в упрощенном порядке, минуя аукцион, способом исключения из общего правила с теми же лицами и в отношении тех же охотничьих угодий.

Очевидно также, что территории охотничьих угодий огромны, но не безграничны. К тому же ФЗ № 164-ФЗ разрушен имевшийся и не создан новый конкурентный порядок предоставления в пользование охотничьих угодий с использованием торгов (аукциона или конкурса). Например, когда несколько хозяйствующих субъектов претендуют на одно и то же охотничье угодье, срок действия охотхозяйственного соглашения на пользование которым истекает, согласно измененному ФЗ «Об охоте», торги в форме аукциона на право заключения нового соглашения на это охотничье угодье проводиться не будут. Охотхозяйственное соглашение теперь можно заключить, минуя аукцион с прежним охотпользователем при наличии двух, незначительных и формальных условий — отсутствия возбужденной в отношении него процедуры банкротства и компрометирующих его сведений в реестре недобросовестных лиц, заключивших такие соглашения, и участников аукциона на право заключения данного соглашения.

Возможным прогнозировать следующие последствия (риски) состоявшегося внедрения критикуемой новации в ФЗ «Об охоте»:

1. Несмотря на огромные размеры охотничьих угодий страны (от 93% до 87,5% площади всей ее территории), может возникнуть парадокс — дефицит закрепленных охотничьих угодий, которые предназначены для предоставления в пользование субъектам предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства (п. 1 ч. 2 ст. 7).

2. Появится проблема соблюдения установленного ФЗ «Об охоте» требования о 20%-м соотношении между закрепленными и общедоступными охотничьими угодьями (п. 2 ч. 2, ч. 3 ст. 7). Разрушится механизм пополнения общедоступных охотничьих угодий за счет высвобождающихся закрепленных (ч. 8 ст. 71), при этом иной механизм в ФЗ № 164-ФЗ не предложен.

3. Возникнут трудности с регулированием соблюдения максимальной площади охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом, группой лиц в целях недопущения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции

в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (ст. 10, ч. 9, ч. 10 ст. 71). Новый порядок не способствует соблюдению требования, установленного ст. 10 ФЗ «Об охоте», запрещающего принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), 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.

Из пояснительной записки к проекту ФЗ № 164-ФЗ следовало, что предлагаемые нормы положительным образом скажутся на состоянии конкуренции в данной сфере, что повысит доступность охоты для населения. Однако этот новый способ заключения охотхозяйственного соглашения без проведения аукциона создает эффект, обратный декларируемому, так как законодателем применен избыточно избирательный правовой подход в целях интересов отдельных субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства: существенные преимущества получили те из них, кто состоял и продолжает состоять в делящихся правоотношениях.

4. Торги в форме аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения фактически применяться не будут, хотя положения о них формально остались в ФЗ «Об охоте». Трансформирован сам порядок предоставления в пользование от лица государства субъектам предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства территорий охотничьих угодий с применением публичных торгов в форме аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений, в другой порядок — неконкурентный, негласный, имеющий ограничение по кругу лиц. К тому же этот трансформированный порядок является практически безвозмездным для государственного бюджета, а нормам, его устанавливающим, отведен подзаконный ведомственный уровень.

Важный принцип правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов — гласность предоставления в пользование охотничьих ресурсов (ст. 2) — утратил свое значение. В целом ухудшится доступность охоты для граждан, значительно уменьшится доходная часть государственного бюджета от поступлений из сферы охотничьего хозяйства.

5. Регулярное автоматическое продление срока аренды земельных и лесных участков на длительный срок в связи с заключением на новые сроки охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона создаст риск последующего оспаривания таких соглашений как приватизации в скрытой форме. Необходимо отметить, что аукцион или конкурс выполняют не только инвестиционную функцию, но и позволяют на этапе подготовки и проведения торгов сформировать все существенные условия будущего договора-соглашения [Беляева О.А., 2010: 19–44].

В соответствии с нашей позицией необходимо сохранить действующий порядок заключения указанного соглашения по итогам торгов (аукциона или конкурса). При этом в целях стимулирования добросовестного осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства возможно законодательно установить при равной предложенной цене преимущественное право для субъектов, которые ранее осуществляли такую деятельность, не нарушали законодательства и условий соглашения и подтвердили свое соответствие, например, следующим требованиям: наличие материально-технической базы, профессионального образования, опыта и навыков работы.

## **Заключение**

Рассуждая с позиций интересов правового и социального государства — субъекта права собственности на природные ресурсы, включая охотничьи угодья, обладающего административно-властными полномочиями по управлению ими, осуществлению в их отношении нормативного правового регулирования и контроля (надзора), отстаивая принцип приоритета публичных интересов в сфере природопользования, приходится констатировать, что рассмотренные новые и ранее принятые изменения ФЗ об охоте влекут дополнительные риски в процессе правоприменения и вписываются в общую негативную тенденцию.

Обобщение результатов настоящего и ранее проведенных исследований позволяет определить эту тенденцию как внедрение правовых норм, влекущих «сомнительную легитимацию», представляющую опасность дестабилизации правовой системы. Сомнения возникают еще и потому, что для правового регулирования имущественных отношений и установления права собственности должно применяться, прежде всего, гражданское законодательство (ст. 2, 129, 130, 131, 209, 212 ГК РФ). Проанализированные новеллы, изменившие ФЗ «Об охоте», в своей концептуальной основе устанавливают в интересах частных лиц именно режим владения, пользования и распоряжения охотничьими угодьями, принадлежащими государству. Правомочия по распоряжению охотничьими угодьями в интересах охотпользователей в рамках данного ФЗ вводятся посредством изменения его норм об охотхозяйственном соглашении, о порядке его заключения и предоставления права на добычу охотничьих ресурсов.

Осмелимся утверждать, что критикуемые нами состоявшиеся новеллы, изменившие ФЗ «Об охоте», в своей истинной концептуальной основе направлены на приватизацию охотничьих угодий. Однако согласно ст. 217 ГК РФ по столь важному вопросу должны приниматься законы о приватизации государственного и муниципального имущества, а такой специальный закон

в отношении охотничьих угодий отсутствует и о разработке его проекта ничего не известно. Именно федеральным законом о приватизации должны изначально устанавливаться и вводиться в правовую систему новые нормы-принципы, касающиеся охотничьих угодий. В этих целях, возможно, также потребуется внесение соответствующих изменений в ГК РФ, и только затем, в качестве корреспондирующих норм, должны производиться изменения как ФЗ «Об охоте», так и земельного, лесного, водного законодательства. Законодатель же сосредоточил внимание исключительно на ФЗ «Об охоте», который в данном случае объективно нельзя признать единственным федеральным законом, в который должны изначально включаться такие нормы.

Приходится констатировать, что цель и предмет правового регулирования проанализированных новелл, а также способ их введения в правовую систему обладают признаками «сомнительной легитимации» и имеют скрытую нелегитимную форму.

Перманентная «модернизация» положений ФЗ «Об охоте» состоит в законодательном закреплении новаций, характеризующихся следующими негативными признаками: в них концептуально неверно определяются цель и способ ее достижения, соответственно, ошибочным становится и предмет правового регулирования, который получается скрытым, к тому же нарушается принцип приоритета публичных интересов; эти новации распространяют юридические и фактические последствия, возникающие из исполнения требований общего правила, изначально установленного в Законе, на вновь вводимые ими случаи исключения из этого правила; они направлены на предоставление возможности реализации новых правовых норм ограниченному кругу лиц; для внедрения новых норм в правовую систему неоправданно применяется «точечная коррекция», при которой изменению подлежит только часть действующего нормативного правового акта вне связи с другими его положениями, прежде всего, имеющими принципиальное значение, и, тем более, с другим законодательством.

Нами предпринята попытка поставить проблему и доказать, что последние изменения ФЗ «Об охоте» противоречат его концептуальной основе, разрушают его конструкцию, а также не соответствует гражданскому законодательству. Новые законодательные установления направлены на введение квази-права частной собственности на природные ресурсы для субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства с целью улучшения их положения, прежде всего, тех из них, которые состоят в делящихся правоотношениях. Эти субъекты пользовались и теперь будут уверенно продолжать не только пользоваться, но и владеть и распоряжаться формально-юридически принадлежащими государству значительными по площади территориями и находящимися на них природными ресурсами — закрепленными за ними охотничьими угодьями.

Таким образом, современной проблемой отечественного правотворчества в сфере природопользования является решение вопроса о праве собственности и субъектах этого права, включая объем их правомочий на природные ресурсы (земли, леса, водные объекты), которые представляют собой территории, не имеющие четкого юридического оформления в качестве объектов гражданских правоотношений: их индивидуализации на местности, кадастрового учета, в том числе определения их реальной стоимости и соответствующей государственной регистрации.

Наиболее ярко эта проблема проявляется применительно к одному из видов природопользования — осуществлению деятельности в сфере охотничьего хозяйства. В настоящее время именно в этой сфере в качестве территориальной, природной, экономической, удовлетворяющей эстетические потребности, прочей основы и базы происходит активная эксплуатация категории «охотничьи угодья», не познанной в полной мере в теории права и надлежащим образом не оформленной на практике. Де-юре и де-факто эта категория стала объектом гражданского права и имущественных отношений, включая ее оборотоспособность между частными лицами. Можно предположить, что идет первый этап приватизации охотничьих угодий, причем юридически этот процесс оформляется в скрытой форме. Аналогия происходящего в смежных правоотношениях позволяет прогнозировать в дальнейшем возможность применения к территориям охотничьих угодий, их фактическим владельцам и пользователям, теперь уже наделенных правом распоряжения государственной собственностью, такого института как «дачная» или «лесная амнистия», с целью полноценной легализации права собственности на занимаемые ими длительное время (20–49 и более лет) территории с природными ресурсами и находящимися на них объектами недвижимого имущества, в том числе неправомерно возведенными с нарушением целевого назначения и природоохранных требований.

Образно говоря, именно в этом и заключаются истинные «особенности национальной охоты».

Согласно позиции автора, охотничьи угодья являются единым природным и недвижимым комплексом, они должны быть объектом конституционных, природоресурсных, природоохранных, административных и гражданских правоотношений. Охотничьи угодья находятся исключительно в государственной собственности и не могут подлежать обороту между частными лицами. Предоставление от лица государства охотничьих угодий частным лицам не должно осуществляться иначе, как исключительно в пользование, имеющее строго определенную цель, разумные сроки и персонализированное исполнение обязательств, без возможности осуществления правомочий распоряжения. Порядок предоставления государством в поль-

зование частных лиц охотничьих угодий должен быть конкурентным, с использованием торгов, возмездным и гласным.

За государством необходимо сохранить исключительную прерогативу на предоставление субъектам предпринимательской деятельности права на добычу охотничьих ресурсов и осуществление иных видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, это право не может включаться в гражданский (хозяйственный) оборот, прежде всего, в целях обеспечения общественной безопасности.

Требуется строгая государственная ревизия и добросовестная инвентаризация, подробный государственный кадастровый учет территорий охотничьих угодий с находящимися на них земельными, лесными участками и водными объектами с их объективной индивидуализированной качественной характеристикой и оценкой стоимости, а также внесение ясности и установление правовой определенности в режим их предоставления и использования.



#### **Список источников**

1. Анисимов А.П. Правовой режим охотничьих угодий // Юридическая наука. 2013. № 1. С. 26–29.
2. Беляева О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов. М.: Юриспруденция, 2010. 296 с.
3. Боголюбов С.А. и др. Реализация прав собственности на природные ресурсы. М.: Юрист, 2007. 240 с.
4. Боголюбов С.А., Хачатуров Р.Л. (отв. ред.) (а) Памятники российского права. В 35 т. Т. 25. Природоресурсное и природоохранное законодательство РСФСР. М.: Юрлитинформ, 2016. 448 с.
5. Боголюбов С.А., Хачатуров Р.Л. (отв. ред.) (б) Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. 11. Экологическое право. М.: Юрлитинформ, 2020. 392 с.
6. Галиновская Е.А., Пономарев М.В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовой аспект) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65–86.
7. Иванова С.В. Право и животный мир: история и современность. М.: ИНФРА-М, 2018. 158 с.
8. Иутин И.Г., Кичигин Н.В., Пахарева Г.В., Пономарев М.В., Ширококов А.С. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2011. 296 с.
9. Минина Е.Л. (отв. ред.) Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов. М.: ИНФРА-М, 2016. 328 с.
10. Минина Е.Л. (а) Нормативное закрепление принципов природоресурсного законодательства // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 6. С. 162–177.

11. Ноздрачев А.Ф. (отв. ред.) Комментарий к главе 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (постатейный). М.: ИНФРА-М, 2020. 472 с.
12. Синицын С.А. Гражданское право в современных социально-экономических условиях // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 8–15.
13. Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование. М: Контракт, 2018. 168 с.
14. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 4–26.
15. Хабриева Т.Я. (отв. ред.). Коррупция: природа, проявления, противодействие. М.: Юриспруденция, 2012. 688 с.
16. Шунаева Д.Д. Цифровая экономика и информационное обеспечение в сфере охотничьего хозяйства // Журнал российского права. 2019. № 1. С. 159–169.
17. Шуплецова Ю.И. Особенности правового регулирования использования лесов на землях различных категорий // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 120–131.



## References

1. Anisimov A.P. (2013) Legal Regime of Hunting Grounds. *Yuridicheskaya nauka* = Legal Science, no 1, pp. 26–29 (in Russ.)
2. Belyaeva O.A. (2010) *Legal Issues of Auctions and Competitions*. Moscow: Jurisprudence, 297 p. (in Russ.)
3. Bogolyubov S.A. et al. (2007). *Realization of Property Rights to Natural Resources*. Moscow: Yurist, 240 p. (in Russ.)
4. Bogolyubov S.A., Khachaturov R.L. (ed.) (a) (2016). *Monuments of the Russian Law. Vol. 25. Natural Resource and Environmental Legislation of the RSFSR*. Moscow: Yurlitinform, 448 p. (in Russ.)
5. Bogolyubov S.A., Khachaturov R.L. (ed.) (b) (2020) *Formation and Development of Branches of Law in the Historical and Modern Legal Reality of Russia. Vol. 11. Environmental Law*. Moscow: Yurlitinform, 392 p. (in Russ.)
6. Galinovskaya G.A., Ponomarev M.V. (2021) Strategic Planning in the Natural Resource Sphere: Legal Aspect. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki* = Law. Journal of the Higher School of Economics, no. 2, pp. 65–86 (in Russ.)
7. Iutin I.G., Kichigin N.V., Pahareva G.V., Ponomarev M.V., Shirobokov A.S. (2011). Comment to the Federal Law of July 24, 2009 № 209-FZ “On Hunting and Conservation of Hunting Resources”. Moscow: Yustitsinform, 296 p. (in Russ.)
8. Ivanova S.V. (2018). *Law and the Animal World: History and Modernity*. Moscow: INFRA-M, 158 p. (in Russ.)
9. Khabrieva T. Ya. (ed.). (2012). *Corruption: nature, types, counteraction*. Moscow: Jurisprudence, 688 p. (in Russ.)
10. Minina E.L. (ed.) (2016). *Legal Regulation of the Use and Protection of Biological Resources: a textbook*. Moscow: INFRA-M, 328 p. (in Russ.)
11. Minina E.L. (a) (2021) Normative consolidation of the principles of Natural Resource Legislation. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law, vol. 25, no 6, pp. 162–177 (in Russ.)

12. Nozdrachev A.F. (ed.) (2020) Commentary to Chapter 8 of the Code of Administrative Offences of December 30, 2001, № 195-FZ “Administrative Offences in the field of Environmental Protection and Nature Management”. Moscow: INFRA-M, 472 p. (in Russ.)
  13. Shunaeva D.D. (2019) Digital economy and information support in the field of hunting. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law, no 1, pp 159–169 (in Russ.)
  14. Shupletsova Yu. I. (2020) Features of Legal Regulation of the use of Forests on Lands of various Categories. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law, no 9, pp. 120–131 (in Russ.)
  15. Sinitsyn S.A. (2021) Civil Law in Modern Socio-Economic Conditions. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law, vol. 25, no 1, pp. 8–15 (in Russ.)
  16. Tikhomirov Yu. A. (2018). *Legal Forecasting*. Moscow: Kontrakt, 168 p. (in Russ.)
  17. Tikhomirov Yu. A., Talapina E.V. (2020) Law as an Effective Factor of Economic Development. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki* = Law. Journal of the Higher School of Economics, no 1, pp. 4–26 (in Russ.)
- 

#### **Информация об авторе:**

Д.Б. Горохов — ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук.

#### **Information about the author:**

D.B. Gorokhov — Leading Researcher, Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 16.11.2021; одобрена после рецензирования 04.12.2021; принята к публикации 15.12.2021.

The article was submitted to the editorial office 16.11.2021; approved after reviewing 04.12.2021; accepted for publication 15.12.2021.