

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА И ЗВЕРОВОДСТВА
им. профессора Б.М.Житкова
ГНУ ВНИИОЗ**



610000, г. Киров, ул. Энгельса, 79
Телефон (8332) 38-11-30 Телефон/факс (8332) 64-72-26
<http://vniioz.kirov.ru> e-mail: vniioz@mail.ru

Выписка

**из протокола № 4 открытого заседания Ученого совета ГНУ Всероссийский
научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства и
звероводства им. профессора Б.М.Житкова Россельхозакадемии от
23.06.2009 г.**

Повестка заседания:

Обсуждение законопроекта № 66299-5 «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. на 17.06.09), подготовленного для принятия во втором чтении.

Присутствовали 19 чел., в т. ч. 14 членов Ученого совета из 21.

Слушали к.ю.н., зав. отделом «Хозяйство и Право» Н.В.Краева, с.н.с. отдела «Хозяйство и Право» С.П.Матвейчука, зам. директора ВНИИОЗ по правовым вопросам В.Б.Слободенюка, зав. отделом экономики охотничьего хозяйства и охотничьего туризма, к.с.-х.н. М.Н.Андреева (доклады прилагаются).

Законопроект № 66299-5 был принят Государственной Думой в первом чтении 4 июля 2008 г. с названием «Об охоте». В период с апреля по июнь 2009 г. концепция, текст и название законопроекта коренным образом были изменены. Обсуждаемый вариант законопроекта принципиально отличается как от законопроекта, принятого в первом чтении, так и трех вариантов, подготовленных в январе-марте 2009 г. рабочей группой, образованной Комитетом по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Как следует из докладов Н.В.Краева, С.П.Матвейчука и В.Б.Слободенюка, новая редакция законопроекта содержит, помимо множественных юридико-технических, смысловых и логических ошибок, положения, непосредственно направленные на ущемление законных прав и свобод граждан, ограничение массовой охоты, устранение общественности от участия в принятии решений, ослабление общественного экологического контроля, существенное сужение управленческих, в том числе контрольно-надзорных, полномочий отраслевых государственных органов.

В докладе М.Н.Андреева рассматриваемая редакция законопроекта оценивается как инновационная, достаточно логичная, относительно свободная от влияния заинтересованных лиц и представляющая собой прогрессивный образец нормотворчества.

Решение

Ученый Совет ГНУ ВНИИОЗ, рассмотрев в открытом заседании 23 июня 2009 г. имеющиеся в его распоряжении материалы по данному вопросу, на основании состоявшегося обсуждения докладов, в котором приняло участие 3 доктора и 5 кандидатов наук, большинством голосов решил:

1. Выразить озабоченность антиобщественной, антиэкологической и антиохотничьей направленностью, а также низким качеством новой редакции законопроекта.

2. Считать недопустимым принятие данной редакции законопроекта Государственной Думой РФ во втором чтении без существенной переработки с учетом интересов общества, современных принципов сохранения и устойчивого использования живых ресурсов дикой природы, а также международных обязательств Российской Федерации.

3. Рекомендовать Комитету по природным ресурсам, природопользованию и экологии организовать широкое обсуждение законопроекта.

4. Направить настоящее решение и тексты заслушанных докладов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в профильные органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также в средства массовой информации.

Председатель Ученого совета, д.в.н, профессор



И.А.Домский

Секретарь Ученого совета, к.б.н.



А.А.Сергеев

ДОКЛАД
члена Ученого Совета ГНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова РАСХН
Н.В.Краева на открытом заседании Ученого Совета
ВНИИОЗ 23.06.2009 г., посвященном обсуждению проекта
№ 66299-5 Федерального закона «Об охоте и сохранении
охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации» (второе чтение)

РОССИЯ – СТРАНА ЧУДЕС!

Сегодня членам Ученого совета института предстоит оценить законопроект № 66299-5 «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. на 17.06.09), подготовленный неизвестными авторами для принятия во втором чтении. Проект помещен на официальном сайте Государственной Думы РФ (www.duma.gov.ru/cnature/ohota.doc) и доступен для обсуждения широкой общественностью. Ранее ни один из предыдущих аналогичных вариантов не удаивался такой чести.

Более чем стостраничный текст проекта содержит 13 глав (Общие положения; Охота; Предоставление расположенных в границах охотничьих угодий земельных участков и лесных участков для осуществления видов деятельности, относящихся к охотничьему хозяйству; Охотничьи соглашения; Разрешение на добычу охотничьих животных; Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов; Управление в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов; Контроль и надзор за соблюдением законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (охотничий контроль и надзор); Платность пользования охотничьими ресурсами; Сохранение охотничьих ресурсов; Создание охотничьей инфраструктуры и оказание охотничьих услуг; Разрешение споров в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, ответственность за нарушение законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов; Переходные и заключительные положения) и 72 статьи.

Как вы понимаете, несколько суток, отведенных на его изучение, осмысление, оценку, выработку и формулирование предложений, явно недостаточно для основательного анализа и письменного изложения аргументации. Затрону, поэтому, лишь некоторые стороны рассматриваемого проекта.

В декабре этого года можно «праздновать» двадцатилетие начала работы над проектом закона об охоте. Нам известно более 25 вариантов этих документов с разными

названиями. Характерная особенность – отсутствие последовательности и преемственности в работе: обсужденный вариант выбраковывался или «забывался», а работа начиналась с «чистого листа», с изобретения велосипеда. И так многократно. Сейчас ситуация ещё более парадоксальна. Отвергнут не только вариант, принятый Государственной Думой Федерального Собрания РФ 4 июля 2008 г. в первом чтении (что и рекомендовал сделать ВНИИОЗ год назад ¹), но, фактически, и вариант законопроекта рабочей группы, созданной Комитетом по природным ресурсам, природопользованию и экологии, которая трудилась над ним более полугода.

Несмотря на высокое качество юридико-технического оформления рассматриваемого законопроекта № 66299-5 (на многих других положительных сторонах и его новеллах останавливаться не буду), подготовленного для принятия во втором чтении, он слабо учитывает специфику охоты, ведения охотничьего хозяйства, реальные правоотношения, практику, традиции, историю развития законодательства в этой сфере и т.п. Считаю, что, по реализованной в этом проекте идеологии, концепции, он недопустим для принятия Государственной Думой ФС РФ во втором чтении. И вот почему.

Определения понятий. Положительно то, что сделана попытка определить основные понятия (охотничьи ресурсы; охотничьи животные; охотничье хозяйство; сохранение охотничьих ресурсов; добыча охотничьих животных; охота; орудия охоты; способы охоты; сроки охоты; продукция охоты и другие). Однако качество некоторых определений вызывает, выражаясь деликатно, недоумение, возражение, неприятие.

Стержневое понятие – «охота» определено как «деятельность, связанная с добычей охотничьих животных, их поиском, выслеживанием, преследованием, первичной переработкой и транспортировкой». Кроме того, в статье 58 указано, что «к охоте приравнивается нахождение в охотничьих угодьях физических лиц с оружием, иными орудиями охоты и (или) с продукцией охоты, собаками и ловчими птицами».

Во-первых, вызывает неприятие расширения понятия «охоты» путем отнесения (смещения с охотой) действий по первичной переработке (охотоведчески точнее – обработке), транспортировке самих животных, а не добычи (результата охоты). По такой логике, надо относить к охоте «деятельность» по зарядке или покупке патронов, водки и других продуктов, изготовлению самоловов и т.п. Представляется, что определение понятия «охота», содержащееся в действующем Положении об охоте и охотничьем хозяйстве в РСФСР (1960 г.) ², Типовых правилах охоты в РСФСР (1988 г.) (охотой признается выслеживание с целью добычи, преследование и сама добыча диких зверей и птиц), а также в январском, февральском и мартовском 2009 г. вариантах законопроекта № 66299-5 рабочей группы – более удачно. Оно позволяет четко отграничивать котлеты от мух. Охота есть охота, а все другие действия, в том числе, к примеру, разделка туши лося, выноска из леса к дороге мяса, его вывозка, съёмка шкурки с пушного зверька, её правка, сушка и т.п., или закрытие лицензии (разрешения) после добычи животного – это уже что угодно, но не сама охота.

¹ Позиция института, выраженная в Заключение на законопроект № 66299-5 «Об охоте», одобренном Ученым советом ВНИИОЗ 25 июня 2008 г., опубликована в журналах: Экологическое право. 2008. № 4. С. 22-28; Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». 2008. № 4. С. 39-41; Охота. Национальный охотничий журнал. 2008. № 8. С. 12-15; Охота и охотничье хозяйство. 2009. № 1. С. 6-10; и в других изданиях).

² При подготовке выступления автор использовал базы федерального и регионального законодательства, комментарии законодательства СПС «КонсультантПлюс». Документы, упоминаемые в выступлении, взяты из указанных источников.

Во вторых, создается впечатление, что разработчики рассматриваемого законопроекта, как и Правил добывания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 18 (ред. от 25.02.09 № 171), совершенно не знакомы с обширной судебной практикой по различным нюансам законодательства о приравнивании к охоте³ и спецификой борьбы с браконьерством.

Поскольку Правила добывания объектов животного мира устанавливают, что «“добывание объектов животного мира” – охота, в том числе выслеживание с целью добычи, преследование и сама добыча объектов животного мира, находящихся в состоянии естественной свободы, а также нахождение в естественной среде обитания объектов животного мира *с заряженным* расчехленным охотничьим оружием», постольку лица, задержанные в настоящее время с расчехленным, но незаряженным огнестрельным оружием в охотничьих угодьях (в том числе, в заказниках и даже в запрещенное для охоты время), не подлежат наказанию.

Формулировка рассматриваемого законопроекта предполагает другую крайность – серьёзно ущемляет права и свободы граждан, необоснованно делает даже законопослушных граждан нарушителями. Опер с табельным «макаровым», выехавший в охотничьи угодья на «мокрое дело» (убийство человека), – нарушитель, как и турист с охотничьим ножом или грибник с собачкой в наморднике, и т.п. Все они находятся или с оружием, или иными орудиями охоты, под которыми рассматриваемый законопроект понимает огнестрельное, пневматическое и холодное оружие, отнесенное к охотничьему оружию в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», а также капканы и все другие устройства, приборы, оборудование, используемые при осуществлении охоты.

Что это? Опять ошибка стрелочника? Напомню грустно-комичную ситуацию десятилетней давности. Правила оказания услуг по перевозке пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных (бытовых) нужд на федеральном железнодорожном транспорте, утвержденные постановлением Правительства РФ от 11 марта 1999 г. № 277, запрещая перевозку любого огнестрельного оружия ручной кладью, в составе багажа или грузобагажа, также нарушали права миллионов граждан России.

После обращения к Президенту России был получен ответ из МПС РФ, в котором сообщалось, что «на одной из стадий согласования проекта Правил была допущена техническая ошибка, лишившая охотников, по сути, возможности перевозить оружие ручной кладью: в пункте 32 перед словами «огнестрельное оружие» было утрачено слово «заряженное» (письмо от 09.11.99 № Ш-12598, подписанное заместителем Министра путей сообщения РФ). И лишь после вторичного обращения в адрес Президента РФ ошибка «машинистки» была устранена («Медвежья “услуга” охотникам». РОГ. 2000 № 2; «Виноват, как всегда, стрелочник?» РОГ. 2000. № 17; «Открытое письмо Президенту Российской Федерации В.В.Путину» РОГ. 2001. № 1).

Имеются замечания и к другим определениям. К примеру, «разрешение на добычу охотничьих животных – документ, удостоверяющий право на добычу охотничьих животных». А охотничий билет что удостоверяет и подтверждает?

³ Решения Верховного Суда РФ: от 24.07.2008 № ГКПИ08-1338; от 11.11.2008 № ГКПИ08-1683; определения Верховного Суда РФ от 20.06.2003 № 60-Г03-12; от 23.10.2008 № КАС08-551; от 21.01.2009 № 82-Г08-5; от 27.01.2009 № КАС08-709 и другие).

Добыча охотничьих животных определена как процесс, а не как результат охоты; к охотничьим ресурсам отнесены только животные, но не включена среда их обитания (охотничьи угодья).

В институтском заключении на законопроект № 66299-5 годичной давности сообщалось, что ученые, начиная с основоположников охотоведения, за столетие не смогли различить, разграничить «спортивную», «любительскую» и «промысловую» охоты. Понятия спортивно-промыслового ряда нагружены размытыми смыслами и не поддаются определению с точностью, необходимой для нормативно-правового регулирования, поэтому представляется целесообразным отказаться от их использования в законе и т.д. В вариантах законопроекта рабочей группы это предложение было учтено, а рассматриваемым – опять отринуто и т.п.

Право охоты. Проект устанавливает, что «охотничий билет выдается физическим лицам, обладающим дееспособностью в соответствии с гражданским законодательством, не имеющим непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления и *ознакомившимся* с требованиями охотминимума». Иначе говоря, претендент в охотники не должен сдавать экзамен (испытания), как это требует ныне действующее законодательство, а лишь под роспись должен быть ознакомлен с требованиями охотминимума, включающим правила охоты, техники безопасности на охоте, техники обращения с орудиями охоты, а также основы биологии охотничьих животных (статья 21). Таким образом, согласно законопроекту, важны не знания, а лишь формальная роспись об ознакомлении с охотминимумом.

Указание на дееспособность означает поднятие планки возрастного ценза на право охоты до 18 летнего возраста, лишение прав и существующей возможности безружейной (самоловной) охоты всех категорий граждан (в том числе относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока), и т.д.

Лица, «имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления», законопроектом лишаются возможности получить охотничий билет, соответственно, и право на охоту. Опять ничем не обоснованное дополнительное ограничение прав и свобод граждан. Эта формулировка дословно и бездумно перенесена из Федерального закона «О оружии». Но там она лишает указанную категорию граждан права на приобретение оружия: «лицензия на приобретение оружия не выдается гражданам Российской Федерации»,... «имеющим судимость за совершение умышленного преступления» (статья 13). Такая же формулировка в законопроекте об охоте лишает лиц, имеющих судимость, не только права охоты с огнестрельным оружием, но и права безружейной охоты (самоловами, с ловчими птицами, собаками). Чем обосновать такое скукуёживание прав, если помнить предписания Конституции РФ о том, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (статья 55)?

В прошлогоднем заключении ВНИИОЗ на законопроект № 66299-5 указывалось, что, по сложившимся охотничьим традициям, в России многие юноши начинают охотиться со старшими родственниками с 13-15-летнего, а иногда и более раннего возраста. В это время сильна тяга к знаниям, к природе, стремление легализовать свои охотничьи устремления. В ряде стран не запрещают, а наоборот, стимулируют привлечение детей и подростков к охоте. Выделяются специальные угодья и квоты для

подростковой охоты, устанавливаются льготные цены на лицензии, проводятся специальные праздники охотничьего наследия и другие стимулирующие мероприятия. Поэтому представляется, что возрастной ценз на право охоты с огнестрельным оружием должен быть решён конкретно именно в законе «Об охоте», и более либерально, чем в Законе «Об оружии». В этом же законе должно быть прописано, что право охоты, как и право на труд, отдых, как естественное право, принадлежат человеку с рождения. В трех редакциях законопроекта № 66299-5 рабочей группы эти предложения были в значительной мере учтены, а рассматриваемым проектом – отвергнуты.

Проект не говорит о том, какой орган должен разрабатывать и утверждать содержание программы охотминимума и т.д. Формулировка «основы биологии *охотничьих* животных» узка. Нужна также проверка знаний и умений претендентов в охотники отличать охотничьих животных от иных, особенно занесенных в Красную книгу РФ и субъектов РФ.

Лишение обществ охотников права выдачи охотничьих билетов, вкупе с аукционным принципом предоставления права долгосрочного охотпользования, предусматриваемые проектом, означает ликвидацию системы не элитарных объединений охотников. В вопросе выдачи охотничьих билетов принципиальным является не столько орган или контора, которым государство поручит выполнение данной функции, а обязательность или необязательность вступления в члены того или иного общественного объединения, которое наделено таким правом. В истории России были весьма различные принципиальные подходы в решении данного вопроса. Монопольность (что вновь предлагает реализовать проект) и множественность органов, выдающих охотбилеты (в том числе и единые государственного образца); связанность получения права на охоту (подтверждаемого охотничьим билетом) со вступлением в члены обществ охотников (другой альтернативы для большинства охотников, за исключением промысловиков, не было); множественность органов, наделенных правом выдачи охотничьих билетов, и прямое указание законодательства о том, что общества охотников обязаны выдавать охотничьи билеты и тем лицам, которые обратились за их получением, но не изъявляют желания вступить в члены этих обществ (т.е. платить вступительные и членские взносы). Вот эта последняя, наиболее демократичная модель, и должна быть вновь вытащена из анналов истории и реализована в законопроекте. Для удобства населения важно, чтобы было как можно больше органов, структур, контор, наделенных правом выдачи охотничьего билета единого федерального образца, чтобы существовала разветвленная сеть, приближенная к местам жительства граждан.

Ответственность. Проект предусматривает, что «таксы и методики исчисления размера причиненного охотничьим ресурсам вреда утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (статья 59). Поскольку «охотничьи ресурсы – объекты животного мира, которые используются или могут быть использованы как объекты охоты» (статья 1) постольку полностью выпадает (не урегулировано, образовался пробел) в регламентации возмещения вреда среде обитания охотничьих животных. Среда обитания животных является ключевым фактором в вопросах сохранения биоразнообразия и устойчивого охотпользования, но правовое регулирование правоотношений в этой сфере закон практически оставил, что называется, «за бортом». Если бы в определении охотничьих ресурсов присутствовали не только животные, но и среда их обитания (или охотугодя), о чем я уже говорил, то указанный пробел в законе не образовался бы.

Проект наделяет правом утверждения такс и методик только федеральные органы, а как быть с субъектовыми органами, которые во многих вопросах прогрессивнее, компенсируют нерасторопность, неуклюжесть действий многих федеральных органов (достаточно напомнить про январские, 2009 г., Правила добывания, над которыми потешалась вся страна, или приказ Минсельхоза России от 12 марта 2009 г. № 97, утвердивший форму бланка путевки, которая не может быть использована как бланк строгой отчетности вместо контрольно-кассовой техники, и т.д.).

Например, в Башкортостане установлено, что за незаконное уничтожение (вырубку) глухариного тока или разрушение медвежьей берлоги установлено взыскание в размере 100 минимальных месячных оплат труда, установленных федеральным законом (далее – МРОТ), чего нет в федеральном законодательстве, и т.п. (здесь и далее я оттеняю только вопрос о целесообразности некоторых подходов, не касаясь аспектов их законности, – многое из того, что непозволительно региону, допустимо для федерального законодателя). Или другой вопрос: «Подлежит ли взысканию ущерб, связанный с недополучением потомства (добыта самка с эмбрионами)»? В январе 2009 года гражданин Ф. выследил самку лося и без соответствующей лицензии произвел её незаконный отстрел. При осмотре было установлено, что в утробе лосихи находились два эмбриона. С учетом этого ущерб, причиненный преступлением, составил 44 900 рублей (по федеральным минсельхозпродовским таксам 1999 г. можно насчитать только 5 000 руб.). Кроме этого, суд назначил подсудимому наказание в виде штрафа в размере 50 тысяч рублей⁴. В Башкортостане установлено, что «в случае незаконной добычи самок диких животных в весенний и летний периоды» ущерб взыскивается в тройном размере по сравнению с размером установленных взысканий⁵.

Следующий не урегулированный законопроектом вопрос. А как поступать с незаконно добытой продукцией? Оставлять её нарушителю и взыскивать с него стоимость или обязательно изымать, а после изъятия ломать голову над тем, как сохранить, как вывезти, куда сдать, чем отчитаться и т.п.? Действующее федеральное законодательство регламентирует только один аспект, и далеко не лучшим образом – изымать, уничтожать и никаких взысканий. Тем не менее, например, в Московской области установлено, что в случае незаконной добычи диких копытных животных и медведя вся незаконно добытая продукция изымается и подлежит утилизации. Нарушитель возмещает стоимость этой продукции из расчета двух МРОТ за 1 кг веса мясной туши, умножаемых на следующие средние массы мясных туш: кабан – 60 кг; косуля – 30 кг; лань – 50 кг; лось – 170 кг; олень благородный (марал, европейский) – 100 кг; олень пятнистый – 60 кг; медведь бурый – 130 кг, а также стоимость ее утилизации. В случае незаконной добычи любых видов пушных зверей нарушитель возмещает стоимость этой продукции из расчета средней рыночной цены на шкурки соответствующих видов животных. Незаконно добытые тушки зайцев и пернатой дичи остаются в распоряжении нарушителя, но с него взыскивается их стоимость из расчета (за 1 тушку): заяц, глухарь, гусь – 10; тетерев – 5; рябчик, перепел, куропатка, утка – 3 МРОТ⁶.

⁴ Сообщение Прокуратуры Республики Карелия «Браконьер осужден за убийство лосихи» (http://prokuratura.karelia.ru/news_folder.php?itemId=6253&docId=5636).

⁵ Постановление Кабинета Министров от 25 сентября 1995 г. № 357 «Об утверждении исков и такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный животному миру Республики Башкортостан и среде его обитания» в ред. постановления Правительства РБ от 26.05.2008 № 172.

⁶ Пункты 55-57 Правил охоты в Московской области, утвержденных распоряжением

Куда должны поступать суммы, взысканные в возмещение вреда, на что они должны использоваться (целевое назначение – на возмещение потерь в природе или «в бездонные закоулки Родины», как это предусмотрено федеральным законодательством сейчас)? Актуальность законодательного решения этого вопроса в пользу реального восстановления причиненного вреда природе и ее компонентам неоднократно подчеркивалась крупнейшими учеными-юристами (О.С.Колбасов, С.А.Боголюбов, А.К.Голиченков, М.И.Васильева, М.М.Бринчук и другие). На заседании Коллегии Счетной палаты России при рассмотрении отчёта о результатах аудита эффективности охраны окружающей среды в Российской Федерации в 2005-2007 годах отмечено, что динамика основных экологических показателей развития России показывает увеличение негативного воздействия на окружающую среду. Наблюдаются тенденции сокращения видового биологического разнообразия и изменения состояния окружающей среды, значительно ухудшаются условия проживания населения. Законодательство не в полной мере обязывает природопользователей снижать негативное воздействие на окружающую среду, выполнять природоохранные и восстановительные мероприятия в полном объеме⁷. Поэтому представляется целесообразным восстановить существовавшие ранее нормы о том, что денежные средства от исков, штрафов, от реализации конфискованных шкур, мяса и другой продукции охоты, от реализации конфискованного оружия, орудий охоты, транспорта и других орудий незаконного добывания объектов животного мира, а также суммы возмещенного ущерба, нанесенного среде обитания, местам размножения, миграционным путям и местам сезонных концентраций диких животных, зачисляются на специальные счета и расходуются на охрану и воспроизводство животного мира и среды его обитания⁸.

Перечислять крупные и мелкие недостатки проекта можно долго. К примеру, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов согласовывает (не утверждает единые для всех субъектов РФ, а именно согласовывает!!!) квалификационные требования к руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (среда опять отсутствует) и их назначение на должность (пункт 5 статьи 34). Какая замечательная коррупциогенная норма и сколько мзды могли бы собрать чиновники упраздненного Охотдепартамента Минсельхоза России, претворись она в жизнь!

Но полагаю, что, несмотря на возможную дискуссионность некоторых моих утверждений, в целом вывод напрашивается лишь один – недопустимо принятие законопроекта № 66299-5 «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. на 17.06.09) Государственной Думой ФС РФ во втором чтении без его существенной переработки. Это и предлагаю отразить в решении Ученого совета ГНУ ВНИИОЗ им. Б.М.Житкова.

Благодарю за внимание, с которым меня выслушали!

Минсельхозпрода Московской области от 07.06.2008 № 18.

⁷ Сайт Счетной палаты Российской Федерации. Новости от 21 мая 2009 г.
<http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/20090521-1>.

⁸ См., например, пункт 4 упоминавшегося постановления Кабинета Министров Республики Башкортостан от 25.09.95 № 357 (ред. от 26.05.2008).

Биолог-охотовед, зав. отделом «Хозяйство и Право»
Всероссийского научно-исследовательского института
охотничьего хозяйства и звероводства им. проф. Б.М. Житкова
Россельхозакадемии, кандидат юридических наук,
обладатель звания «Старший научный сотрудник
по специальности 12.00.06 – колхозное, земельное, водное,
лесное и горное право; правовая охрана природы»,
присужденного ВАК при Совете Министров СССР



Н.В.Краев

ДОКЛАД

**с.н.с. отдела «Хозяйство и Право» С.П.Матвейчука
на открытом заседании Ученого Совета ВНИИОЗ 23.06.2009 г.,
посвященном обсуждению проекта № 66299-5 Федерального закона
«Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»
(второе чтение)**

Общие сведения

В июне 2009 г. проект федерального закона об охоте (№ 66299-5), подготавливаемый ко второму чтению в Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии (далее, как правило, – Законопроект), претерпел неожиданные изменения. Они настолько существенны, что текст, выложенный на сайте Комитета⁹, может рассматриваться как новая редакция Законопроекта.

В первой части доклада приводятся отдельные примеры смысловых, логических и юридико-технических ошибок Законопроекта (общее количество подобных ошибок, по приблизительной оценке, превышает пятьдесят). Показывается, что некоторые из них имеют далеко идущие социально-экономические последствия.

Во второй части доклада описываются принципиальные положения Законопроекта, которые, как представляется, не являются ошибками, а отражают идеологию разработчиков, то есть являются осознанной, целенаправленной политикой, отвечающей интересам влиятельных кругов, сумевших обеспечить столь резкое изменение содержания Законопроекта.

Доклад завершается выводами.

1. Примеры частных ошибок Законопроекта

ЭКОЛОГИЯ

1.1. В понятие сохранения охотничьих животных (п. 4 ст. 1) и цели специальных работ (ч. 1 ст. 51) включено обеспечение лишь видового разнообразия, хотя многие

⁹ [Http://www.duma.gov.ru/cnature/ohota.doc](http://www.duma.gov.ru/cnature/ohota.doc); последний просмотр 22 июня 2009 г.

решения и практики в сфере охотничьего хозяйства непосредственно затрагивают как экосистемное, так и внутривидовое (в том числе генетическое) разнообразие.

1.2. Положения об акклиматизации, переселении и гибридизации охотничьих животных в формулировках, принятых в Законопроекте – расселение в новую среду обитания и обеспечение видового разнообразия (ч. 1 ст. 51) могут рассматриваться как стимулирующие интродукцию чужеродных, в том числе инвазивных, видов животных и генетическое загрязнение популяций автохтонных видов.

ЭКОНОМИКА

1.3. Одним из отличительных признаков промысловой охоты указывается цель реализации продукции охоты, отсутствующая в определении любительской и спортивной охоты (п.п. 11 и 12 ст. 1), однако далее по тексту не только допускается, но и предписывается реализация продукции любительской и спортивной охоты организациям, осуществляющим заготовительную деятельность, если она не используется охотниками для личного потребления (ч. 7 ст. 14). Из совокупности норм ст. 13 следует, что для занятия промысловой охотой охотник должен либо стать индивидуальным предпринимателем, либо наняться (подрядиться) к нему (или юридическому лицу) в работники. Законопроект предусматривает, таким образом, с одной стороны, искусственное затруднение вхождения на рынок, с другой стороны – закабаление промысловиков долгосрочными пользователями, выступающими по отношению к местным охотникам в качестве монополистов (оба явления давно наблюдаются на практике, и Законопроект лишь закрепляет их).

КОРРУПЦИЯ

1.4. Законопроект содержит и очевидно коррупциогенные положения, например, указание на то, что продукция охоты, осуществляемой в целях регулирования численности охотничьих животных, по общему правилу, направляется на личное потребление охотников (ч. 4 ст. 16). Эта норма, по смыслу других положений содержащей ее статьи (а также других норм Законопроекта – см., например, п. 4 ст. 33, п. 3 ч. 1 ст. 34, и др.), распространяется и на случаи, когда организацией, иницилирующей, санкционирующей и осуществляющей такую охоту, является один и тот же орган государственной власти, то есть, бенефициарами (выгодоприобретателями) могут являться его должностные лица.

СЕМАНТИКА

1.5. Использование термина «добыча» для обозначения отлова или отстрела охотничьих животных (п. 5 ст. 1), хотя имеется в виду «добывание», процесс, общепринятым обозначением результата которого является термин «добыча»;

1.6. Определение охоты как «деятельности, связанной с добычей охотничьих животных, их поиском, выслеживанием, преследованием, первичной переработкой и транспортировкой» (п. 6 ст. 1) лишает термин «охота» какой-либо определенности. Как уже указывалось (ДимАА)¹⁰, принятое в Законопроекте определение охватывает,

¹⁰ Здесь и далее приводятся ссылки на имена участников форума на портале «GUNS.ru», комментировавших Законопроект в рамках тем «Обсуждение проекта Закона "Об охоте..."» и

например, зарядку патронов, приобретение маскировочной одежды или путевки, ощипывание малолетним сыном добытой утки и т.п.

1.7. «Охотником признается физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем» (ч. 1 ст. 20), то есть, лицо, осуществляющее индивидуальную предпринимательскую деятельность, например, в сфере оказания перевозок, не может быть признано охотником (получить охотбилет).

1.8. Показательна для оценки качества Законопроекта тройная тавтология, реализованная в определении термина «сроки охоты» («срок, определенный периодом времени» – п. 9 ст. 1): сроки = срок; срок = период времени; период времени = временной промежуток времени.

ЛОГИКА

1.9. Положение Законопроекта, согласно которому «охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, <...> для которых охота является основой существования» (ч. 1 ст. 19), в буквальном смысле пресекает вступление новых лиц в традиционную охоту, поскольку условием такого вступления является ее статус основы существования, недостижимый без осуществления традиционной охоты.

1.10. Согласно Законопроекту, разрешения могут быть выданы только лицам, у которых имеется право на добычу, возникающее, однако, лишь после получения разрешения (ч.ч. 1 и 2 ст. 30, ч. 1 ст. 8 и ч. 4 ст. 14).

1.11. Интерпретация совокупности норм приводит иногда к анекдотическим результатам. Например, согласно Законопроекту, «охотничьи угодья располагаются на землях, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности, относящихся к охотничьему хозяйству» (ч. 1 ст. 7). Поскольку к видам деятельности, составляющим охотничье хозяйство, отнесены заготовка и реализация продукции охоты (п. 3 ст. 1), помещения приемных пунктов и торговые залы магазинов также являются охотничьими угодьями.

2. Принципиальные недостатки Законопроекта

2.1. Отказ от регулирования охраны и сохранения среды обитания

2.1.1. Несмотря на то, что в охотоведении, законодательстве и правоприменении закрепилось понимание термина «охотничьи ресурсы» как совокупности охотничьих животных и охотничьих угодий – среды их обитания, Законопроект ограничил это понятие объектами животного мира (п. 1 ст. 1, а также наименование Законопроекта и далее по тексту). В норме, расширяющей сферу охоты и сохранения охотничьих ресурсов до охотничьего хозяйства (ч. 1 ст. 4), определение которого включает упоминание среды обитания (п. 3 ст. 1), Законопроект здесь же вновь сужает ее до охотничьих животных (ч. 1 ст. 4 в совокупности с п. 1 ст. 1). В статье Законопроекта, посвященной охотничьим соглашениям, упоминаются обязанности долгосрочных пользователей в отношении мероприятий по сохранению среды обитания (ч. 2 и п. 6 ч. 4

«Приняты новые правила охоты» (<http://talks.guns.ru/forummessage/14>, просмотры 18-23 июня 2009 г.). Этот портал оказался единственной публичной площадкой обсуждения Законопроекта.

ст. 27), однако ни статус, ни состав, ни меры контроля таких мероприятий, а также критерии и индикаторы Законопроект не определяет, как и при других упоминаниях среды (в том числе и в положениях о государственном мониторинге, ст. 37).

2.1.2. Это сужение понятия «охотничьи ресурсы» привело к фактическому выпадению среды обитания из сферы регулирования и охраны, что проявляется, например, в следующих положениях Законопроекта:

а) ни один из предусмотренных Законопроектом принципов законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (ст. 2) не предусматривает защиты среды обитания (о принципе 4 см. ниже, пп. 2.3.1.1), хотя отечественная и мировая практика однозначно подтверждает определяющее значение средовых факторов для благополучия животного мира;

б) очерчивая состав и структуру «законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов», Законопроект и в наименовании, и в тексте соответствующей статьи (ст. 3) не упоминает среду обитания охотничьих животных (тем самым, предопределяя и узость сферы действия всех принимаемых в соответствии с ним нормативных правовых актов);

в) Законопроект, устанавливая контрольно-надзорные полномочия государственных охотничьих инспекторов, использует формулировку «охота и сохранение охотничьих ресурсов», что, как уже говорилось, исключает среду обитания охотничьих животных из предмета проверок (ч. 3 ст. 41);

г) кроме того, Законопроект разрешает охотинспекторам посещение и проверку только охотничьих угодий и объектов охотничьей инфраструктуры (п. 2 ч. 3 ст. 41), то есть охотхозяйственные полевые объекты. Из предмета проверок выпадают не только остальные охотхозяйственные объекты, но и объекты лесозаготовительной промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи и других отраслей, оказывающих существенное воздействие на среду обитания диких животных;

д) Законопроект предусматривает принятие мер по сохранению среды обитания охотничьих животных при осуществлении градостроительной деятельности (ст. 53), но не предусматривает их принятие при осуществлении всех иных видов деятельности, включая строительство на межпоселенных территориях, эксплуатацию транспортных средств, применение ядохимикатов и т.д. (ст. 45), а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ст. 46).

2.1.3. Законопроект закрепляет возможность взимания с охотничьего хозяйства платежей за всю территорию охотничьих угодий («в целях размещения объектов охотничьей инфраструктуры и (или) в целях, не связанных с их размещением» (ч. 1 ст. 26), несмотря на то, что охотничье воздействие на используемые другими отраслями компоненты экосистемы на закрепленных и незакрепленных охотугодьях не отличаются (кроме мест размещения кормушек, вышек и других специальных объектов).

2.1.4. Во всех нормах, регламентирующих территориальные аспекты охотпользования, Законопроект подчиняет охотничье хозяйство другим видам землепользования (ч. 1 ст. 7, п. 2 ч. 6 ст. 29). Он уклоняется от регулирования острого вопроса публичных охотничьих сервитутов (ч. 3 ст. 26), ссылаясь на нормы Земельного кодекса РФ, также, в свою очередь, отсылочные.

2.1.5. В одном из важнейших вопросов – формировании схем размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации Законопроект предусматривает не согласование интересов различных отраслей, а безусловное обеспечение совместимости охотхозяйственных схем «с

лесными планами субъектов Российской Федерации, документами территориального планирования, схемами развития и размещения особо охраняемых природных территорий, схемами землеустройства» (ч. 7 ст. 40). То есть, интересы сохранения и устойчивого использования охотничьих ресурсов должны быть подчинены планам других отраслей, представляющих, в отличие от охотничьего хозяйства, существенную угрозу среде обитания и экосистемам в целом. Корректировка этих планов по результатам территориального охотустройства Законопроектом не предусмотрена.

2.1.6. Общеизвестно, что охотничье хозяйство – самоподдерживающийся, при соблюдении минимальных требований, и несравненно более щадящий вид природопользования, чем индустрия, транспорт, лесозаготовки, сельское хозяйство и другие отрасли, включая, в некоторых случаях, и непотребляющие секторы природопользования. С помощью указанных выше и некоторых других норм Законопроекта средоохранительный потенциал охотничьего хозяйства, его способность противостоять разрушающему воздействию других отраслей, сводится к нулю.

2.1.7. Принятая Законопроектом в этой части позиция резко противоречит основным положениям Конвенции о биологическом разнообразии, принятым в ее развитие (Малавским) принципам экосистемного подхода и Аддис-Абебским принципам и руководящим указаниям по устойчивому использованию биоразнообразия.

2.2. Элитизация долгосрочного охотпользования

2.2.1. Принципиальным новшеством обсуждаемой редакции Законопроекта является переход от конкурсного закрепления охотничьих угодий, предусмотренного Федеральным законом «О животном мире» (нефискальные критерии определения победителя) к аукционному, с исключительно ценовым критерием определения победителя аукциона (ч. 3 ст. 27 и ч. 21 ст. 29).

При этом данное в Законопроекте обоснование заключения охотничьих соглашений («в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство» – ч. 1 ст. 27) опровергается установленным порядком заключения соглашений: хозяйственные и экологические обязательства долгосрочного охотпользователя в ходе аукциона остаются неизменными, а победитель определяется по максимальной сумме платежей в бюджет (п. 6 ч. 7 и ч. 29 ст. 29). Таким образом, установленный в Законопроекте порядок закрепления угодий направлен не на привлечение инвестиций в охотничье хозяйство (которое, так или иначе, стимулировалось конкурсным механизмом), а, как уже отмечалось (Dr_XXL), на увеличение доходов бюджета (механизмов целевого направления средств, полученных от аукционов, на нужды охотничьего хозяйства, Законопроект не устанавливает).

2.2.2. Положения Законопроекта об охотничьих соглашениях (ст. 27) не предусматривают закрепления в них обязательств долгосрочного пользователя относительно количества охотников, объемов охотничьей активности или использования массовых видов, которые могли бы предопределять или стимулировать публичный охотничий доступ в закрепленные угодья.

2.2.3. Кроме того, Законопроект допускает осуществление на закрепленных угодьях лишь одного вида охоты (ч. 5 ст. 7), то есть узаконивает отказ от комплексности использования охотничьих ресурсов, добывание лишь двух-трех видов животных и недопущение публичной охоты на массовые виды. Предусмотренное Законопроектом определение квот добычи в соответствии с заявками долгосрочных охотпользователей (ч. 10 ст. 25), а не состоянием ресурсов и реальной пропускной способностью угодий

позволяет долгосрочным охотпользователям не формировать заявки на массовые виды охотничьих животных.

2.2.4. Положение Законопроекта, согласно которому любительская и спортивная охота в закрепленных охотничьих угодьях во всех случаях осуществляется при наличии путевки – документа, подтверждающего заключение договора об оказании охотничьих услуг (ч. 4 ст. 14), противоречит как принципу свободы договора, так и фактическим обстоятельствам, например, отсутствию у опытного и знающего местность охотника потребности в услугах или, с другой стороны, неспособности долгосрочного охотпользования к оказанию востребованных услуг. Устанавливаемое Законопроектом презюмирование договорных отношений, обязательность гражданско-правового договора при отсутствии ценового контроля со стороны государства позволяет долгосрочному охотпользователю отсекал нежелательных клиентов и установлением сколь угодно высоких тарифов на услуги.

2.2.5. Положение Законопроекта, согласно которому общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее чем двадцать процентов от общей площади охотничьих угодий в субъекте Российской Федерации (ч. 4 ст. 7), лишь создает видимость решения проблемы публичного охотничьего доступа. Эта норма, как уже указывалось другими комментаторами (BAR, Dm19799, Dr_XXL, SUNtechnik и др.), не учитывает территориальную доступность угодий общего пользования (удаленность от мест проживания), а также конфигурацию охотпользований – даже при незначительной территории закрепленных угодий они могут существенно затруднять публичный охотничий доступ, если окружают крупные поселения со значительным контингентом охотников.

2.2.6. Более того, формальное (долевое) установление площадей угодий общего пользования без определения требований к их расположению и конфигурации будет приводить, в совокупности с аукционным закреплением угодий, к обратным эффектам: наиболее состоятельная часть охотников получит близлежащие угодья, а наименее состоятельная будет дополнительно обременена далекими переездами. Угодья общего пользования, таким образом, будут являться «общедоступными» лишь по наименованию, данному им Законопроектом.

2.2.7. Установление Законопроектом соотношения площадей (не говоря уже о качестве) угодий общего пользования и угодий, закрепленных на аукционах (один к четырем), обратно пропорционального соотношению бедных и богатых слоев населения, не соответствует конституционной характеристике России как демократического социального государства.

2.2.8. Таким образом, Законопроект, как указывалось многими комментаторами (BAR, Dm19799, Dr_XXL, IL2 URAL, musabek, Sergey10, SUNtechnik, Vasily75 и др.), стимулирует узурпацию лучших охотничьих угодий (согласно Законопроекту, до 80 %) долгосрочными охотпользователями, которые будут вправе ограничить использование охотничьих животных двумя-тремя видами, а на массовые виды животных либо не заказывать лицензий, либо устанавливать пресекалельно высокие для основной массы населения цены.

2.3. Отстранение общественности от участия в управлении

2.3.1. Законопроект кардинально ограничивает участие граждан в управлении охраной и использованием дикой природы уже в формулировке принципов законодательства.

2.3.1.1. Так, он устанавливает принцип «участия граждан и общественных объединений в подготовке решений, касающихся охотничьих ресурсов и среды их обитания в порядке и в формах, которые установлены законодательством» (п. 4 ст. 2). То есть, не предусматриваются:

а) участие граждан в инициировании, принятии и выполнении решений;

б) самостоятельность граждан в выборе порядка и форм участия, не запрещенных законом (только те, которые «установлены законодательством»), то есть, конституционный общедозволительный принцип правового регулирования (разрешено все, что не запрещено) заменяется на разрешительный (дозволено только то, что предписано).

2.3.1.2. Принцип «учета интересов населения» распространяется только на коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, причем лишь на ту их часть, для которой охота является основой существования (п. 5 ст. 2). Таким образом, Законопроект указывает на отсутствие необходимости учета интересов не только остальной части населения перечисленных регионов, но и всего населения остальной части России, включая охотничье население.

2.3.1.3. Принцип «гласности предоставления в пользование охотничьих животных» (п. 7 ст. 2) – заведомая фикция, причем двойная, поскольку:

а) понятие «предоставление в пользование» нигде больше в тексте Законопроекта не встречается, то есть гласности предавать нечего;

б) при отсутствии, как указано выше, ключевых полномочий граждан на участие в управлении, а равно обязанности государства учитывать интересы подавляющей части своих граждан гласность сама по себе бессмысленна.

2.3.2. Законопроект не предусматривает создания органами государственной власти никаких совещательных (консультативных) органов, учреждение которых, с включением в их состав представителей общественности, является сложившейся и нормативно закреплённой практикой.

2.3.3. В Законопроекте полностью отсутствуют положения об экологической экспертизе, соответственно, лишается почвы и общественная экологическая экспертиза охотхозяйственных решений и иных решений, могущих оказать воздействие на охотничьих животных и среду их обитания.

2.3.4. Поразительной по своей откровенности профанацией является положение Законопроекта, согласно которому получателю охотничьего билета достаточно «под роспись ознакомиться с требованиями охотминимума, включающими требования правил охоты, требования техники безопасности на охоте, требования техники обращения с орудиями охоты, а также основы биологии охотничьих животных» (ч. 7 ст. 21).

Освоение каждого из перечисленных компонентов охотминимума требует, по меньшей мере, длительной напряженной самоподготовки и может быть проверено лишь в форме испытания (экзамена). Необходимость поддержания и повышения экологических знаний, технических умений и навыков безусловно принимается подавляющим большинством охотников. Одностороннее обнуление государством требований к ним не может быть объяснено рациональными мотивами. Один из возможных – превращение охотников из самого экологически просвещенного сектора широкой общественности в безграмотных стрелков снизит их способность эффективно

противостоять антиэкологическим действиям властей. Кроме того, как показывает зарубежная практика, ответственность пропорциональна компетентности, и безответственные действия неподготовленных охотников отвлекут внимание экологически озабоченной части «большого общества» от действий органов власти и индустрии на антиохотничью борьбу.

2.3.5. Разработчики Законопроекта в этой части противостоят российским охотничьим традициям, реалиям и потребностям, а также усилиям международного сообщества, в том числе отраженным в Конвенции о биологическом разнообразии и Орхусской конвенции.

3. Выводы

Прежние законопроекты об охоте, принимавшиеся к рассмотрению Государственной Думой, а также предыдущие версии рассматриваемого Законопроекта просто закрепляли существующее положение, отражали часто архаичные взгляды их разработчиков. Рассматриваемый Законопроект подчеркнуто тенденциозен, и основной его вектор – ускоренная приватизация наиболее ценных местообитаний дикой природы с выведением ее хода и последствий из-под общественного и отраслевого контроля.

Положения Законопроекта, поддерживающие именно эту, и только эту, тенденцию, действительно, весьма четко сформулированы, они логичны и взаимосогласованы (что и обуславливает позитивные оценки некоторых комментаторов, ограничивающихся технической стороной вопроса).

В части, касающейся удовлетворения интересов финансовой элиты и ее политического крыла, угнетения широкого охотничьего сообщества и пренебрежения экологическими интересами «большого общества» рассматриваемый Законопроект не имеет прецедентов в досоветской (после освобождения крестьян и за исключением короткого предреволюционного периода), советской и постсоветской истории охотничьего хозяйства России.

Законопроект имеет ярко выраженную, практически не скрываемую антиобщественную, антиэкологическую и антиохотничью направленность.

Его принятие и применение будут означать демонстративный отказ России от выполнения международных обязательств в области охраны и использования биоразнообразия, соблюдения экологических прав граждан.

С.П.Матвейчук

23 июня 2009 г.

ДОКЛАД

зам. директора ВНИИОЗ по юридическим вопросам В.Б.Слободенюка на
открытом заседании Ученого Совета ВНИИОЗ 23.06.2009 г., посвященном
обсуждению проекта

**№ 66299-5 Федерального закона «Об охоте и сохранении
охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации» (второе чтение)**

Предлагаемый к рассмотрению в Государственной Думе ко второму чтению законопроект № 66299-5 способен существенно повлиять на охотничьи отношения в России.

Однако по прочтению законопроекта возник главный вопрос, а нужен ли закон в таком виде, как предлагают его безымянные авторы.

1. Законопроект, по нашему мнению, должен называться **«Об охоте и охотничьем хозяйстве»**, поскольку именно эти отношения призван регулировать специальный федеральный закон, издание которого прямо предусмотрено ст. 41 Федерального закона «О животном мире», принятого в 1995 году, то есть 19 лет назад.

Почти полвека на территории Российской Федерации действует постановление Совета Министров РСФСР от 10.10.60 № 1548, которым утверждено Положение об **охоте и охотничьем хозяйстве**.

Термины **охота и охотничье хозяйство** имеют место в Земельном кодексе РФ (статьи 23, 24).

В ст. 25 Лесного кодекса РФ виды использования лесов также включают в себя такие понятия, как ведение **охотничьего хозяйства** и осуществление **охоты**.

Статьей 51 Водного кодекса РФ предусмотрено, что водные объекты или их части, являющиеся средой обитания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, могут использоваться для целей **охоты и ведения охотничьего хозяйства**.

Таким образом, название законопроекта следует изменить, сохранив терминологию действующего законодательства и традиционное восприятие этих отношений в Российской Федерации.

2. Дух законопроекта – тотальная коммерциализация и удорожание доступа к охоте и ведению охотничьего хозяйства, что неизбежно приведет подавляющее большинство охотничьих хозяйств России к несостоятельности. Авторами законопроекта забыт главный принцип правильной и легальной охоты – **воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов**. Именно этот принцип деятельности физических и юридических лиц отнесен ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к природоохранной деятельности.

Также оставлено авторами законопроекта без должного внимания и то обстоятельство, что животный мир в силу ст. 4 Федерального закона «О животном мире»

является государственной собственностью, которую оно временно передает в пользование организациям и гражданам, несущим все расходы по его учетам, охране, воспроизводству и устойчивому использованию. Государство этими вопросами на закрепленных за хозяйствующими субъектами территориях фактически не занимается и никаких бюджетных трат не несет, но практически всегда может прекратить пользование, без соответствующего финансового возмещения.

По нашему мнению, две ключевые новеллы, предлагаемые авторами законопроекта, способны разрушить охотничье хозяйство.

Так **статья 27 законопроекта** предусматривает в рамках охотничьего соглашения предоставление земельных и лесных участков в аренду, а также права на добычу охотничьих животных в границах охотничьего угодья.

Авторы законопроекта объявили цель заключения таких соглашений - **привлечение инвестиций в охотничье хозяйство**.

Согласно Современному экономическому словарю под инвестированием понимается вложение средств, капитала в программы, проекты, предпринимательское дело, имущественные объекты, ценные бумаги.

Сегодня, действующий охотпользователь платит за предоставленные ему в пользование объекты животного мира только сборы, установленные ст. 333.3 Налогового кодекса РФ: за одну лицензию на медведя - от 3000 до 6000 рублей, лося и оленя – 1500, косулю, кабана, рысь – 450, глухаря – 100, тетерева, фазана – 20.

Учитывая естественную сезонность охоты (в период размножения или в связи с миграцией за пределы территории страны на животных не охотятся), а также действия государства по ограничению сроков, способов и орудий охоты, занижению допустимых лимитов изъятия охотничьих зверей и птиц, а также погодные условия и поведение животных большинство охотпользователей ведут планомерно-убыточное охотничье хозяйство.

Без учета этих объективных реалий авторы законопроекта предлагают к существующим налоговым сборам добавить еще и арендные платежи за земельные и лесные участки, которые расположены в границах охотничьего хозяйства **в целом**. При этом игнорируется тот факт, что охотпользователь реально использует на предоставленной ему территории и акватории только объекты животного мира, но не землю и лес, которые являются самостоятельными природными ресурсами.

В этом заключается ошибочность концепции законопроекта, поскольку категорически нельзя распространять арендные отношения на все охотничье хозяйство в целом (это иногда сотни тысяч, а в Сибири и миллионы гектаров). Учитывая действующий в Российской Федерации принцип свободы договора (статья 1, 421 ГК РФ) охотпользователь вправе вступить в земельные или лесные отношения с соответствующими арендодателями, только если он действительно нуждается в таких участках, например, для проведения биотехнических мероприятий - постройки кордона, устройства подкормочных площадок, солонцов, кормовых полей для диких животных и т.п., на что в совокупности обычно занимается площадь от 1 до 100 га.

При тотальной же аренде охотпользователю за охотничье хозяйство площадью, например, 50 тыс. га придется платить за всю его территорию, на которой, как правило, представлены все виды земель – частная, государственная и муниципальная. Соответственно арендодатель, формулируя условие арендного договора в части оплаты, будет преследовать естественную для него цель – ставка арендной платы должна быть максимально высокой.

Не зря ст. 22 Земельного кодекса РФ предусмотрено, что размер арендной платы определяется договором аренды.

Что касается лесных территорий, то согласно ст. 73 Лесного кодекса РФ для аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, собственности субъекта РФ, муниципальной собственности, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

В частности, постановлением Правительства РФ от 22.05.07 № 310 установлена ставка платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, при ведении охотничьего хозяйства и осуществлении охоты в размере 0,03 рубля за гектар в год для всей территории Российской Федерации.

То есть, за территорию охотничьего хозяйства в 50 тыс. га (если она сплошь покрыта только федеральными лесами) следует платить, 1500 рублей в год. Это если ставка платы останется на прежнем уровне, что для современной России маловероятно.

Однако главное заключается даже не в том, каким, в конечном счете, будет совокупный размер арендной платы за земельный и лесной участок, а в том, что **охотничье соглашение заключается только с победителем аукциона.**

Согласно ст. 447 ГК РФ выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее **наиболее высокую цену**. То есть, кто больше имеет и предложит денег, тот и станет охотпользователем. Об этом прямо сказано в **статье 29 законопроекта**: *«Аукцион проводится путем повышения начальной цены предмета аукциона (начальной цены права на заключение охотничьего соглашения) на «шаг аукциона» (часть 20); победителем аукциона признается участник аукциона, предложивший наибольшую цену за право на заключение охотничьего соглашения (часть 21)».*

Как мы понимаем, при этом полностью исключаются такие элементы, как интересы местного населения, трудовые ресурсы, профессиональные навыки персонала, наличие необходимого нормативно-методического обеспечения и материально-технического оснащения, опыт работы, перспективный план деятельности.

При социальной значимости охоты в России и учитывая, что посредством аукционов будут раздроблены и отчуждены наиболее ценные и обустроенные охотничьи угодья с уже сложившейся инфраструктурой, такое инвестирование объективно принесет охотничьему хозяйству негативные последствия.

Потеря охотничьих угодий ждет в первую очередь общественные охотничьи объединения граждан, которые существуют, в основном, не на охотничьем бизнесе, а на интересе к охоте. Во многих регионах охотничьи угодья закреплены либо в целом за областными обществами охотников, либо за их структурными подразделениями, поэтому все они подпадут под норму **статьи 10 законопроекта**, то есть в так называемую группу лиц, которая занимает более 20 % территории от общей площади охотничьих угодий субъекта Российской Федерации.

Авторы законопроекта предлагают тем, кто в настоящее время ведет охотничье хозяйство на основании долгосрочной лицензии сделать следующий выбор.

Либо вести охотничье хозяйство на основании долгосрочной лицензии до окончания срока ее действия (**часть 1 статьи 61 законопроекта**). При этом сделана оговорка, что размер территории охотхозяйства не должен превышать 20 % от площади охотничьих

угодий субъекта РФ, тогда действие его долгосрочной лицензии ограничивается сроком 5 лет (**часть 8 статьи 61 законопроекта**).

Либо досрочно заключить охотничье соглашение без проведения аукциона (**часть 3 статьи 61 законопроекта**), но при этом ставка платы составит 50 рублей за гектар охотничьего угодья (**часть 5 статьи 61 законопроекта**). При размере охотничьего хозяйства 50 тыс. га такой платеж в совокупности составит 2,5 млн. рублей.

Таким образом, охотпользователь несет аукционные затраты и обременяется арендной платой за охотничье угодье. При этом согласно **статье 43 законопроекта** сохраняются обязательные платежи за пользование охотничьими ресурсами, ставки которых устанавливаются Налоговым кодексом РФ (по старому - это плата за именные разовые лицензии).

Помимо этого охотпользователь по **статье 27 законопроекта** несет обязательства по проведению мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и созданию охотничьей инфраструктуры, а также внутривладельческого охотустройства хозяйства, тогда как обязательство органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации исчерпывается предоставлением земельных и лесных участков, а также права на добычу охотничьих животных.

Поскольку в этой части законопроект не содержит каких-либо норм, предусматривающих государственное бюджетное финансирование даже мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира, то заложенная авторами законопроекта концепция идет вразрез целям и задачам экономического регулирования охраны и использования объектов животного мира, установленным ст. 50 Федерального закона «О животном мире» и предусматривающим, в частности, экономическую защиту пользователей животным миром.

3. В настоящее время госпошлина за предоставление долгосрочной лицензии установлена Налоговым кодексом РФ в размере 100 рублей для граждан-предпринимателей и 200 рублей для организаций, а за предоставление именной разовой лицензии госпошлина не взимается.

Авторы законопроекта (**пункт 16 статьи 63 законопроекта**) устранили этот пробел. Теперь, помимо арендной платы за земельные участки, арендной платы за лесные участки и сборов за пользование объектами животного мира, ими предусмотрен еще и **четвертый** платеж в сфере охоты в виде государственной пошлины, которая обязательна к уплате за предоставление разрешения (читай за именную разовую лицензию) на добычу охотничьих животных, которая должна быть установлена законодательством о налогах и сборах.

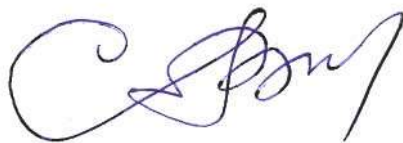
При указанных обстоятельствах и в случае принятия законопроекта доступ к охоте, особенно для малообеспеченных слоев населения, в первую очередь сельского, однозначно затруднится, поскольку долгосрочный охотпользователь вынужден будет по навязанным ему государством жестким законам рынка компенсировать все понесенные им расходы посредством удорожания путевок на охоту.

Как установлено практикой необоснованные и несоразмерные ограничения, запреты, обременения в сфере охоты неизбежно порождают гражданское сопротивление, выражающееся в росте браконьерских проявлений.

В заключении нельзя не отметить отсутствие в законопроекте ряда принципиальных моментов, определяющих юридическую основу охотпользования и придающих ему

некую стабильность. Так в законопроекте полностью обойден стороной один из основных принципов государственного управления, который заключается в отделении права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами. То есть лес, воздух, земля, вода это одно, а звери, птицы, рыбы – другое и смешивать отношения по использованию этих самостоятельных природных ресурсов никак нельзя. Законопроект также лишает приоритета всех действующих долгосрочных охотпользователей и теперь у них, после истечения срока пользования, не будет никаких преимуществ перед новичками. Наличие указанных положений в статьях 12, 36 Федерального закона «О животном мире» не решает проблему, поскольку приоритетному применению будут подлежать нормы специального, а не базового закона.

На основании изложенного, нельзя допустить, чтобы данный законопроект был принят в таком виде.



Владимир Слободенюк

биолог-охотовед

заслуженный работник охотничьего хозяйства России

ДОКЛАД

**члена Учёного Совета ГНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М. Житкова РАСХН
Андреева М.Н. на открытом заседании Ученого Совета
ВНИИОЗ 23.06.2009 г., посвященном обсуждению проекта
№ 66299-5 Федерального закона «Об охоте и сохранении
охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации» (второе чтение)**

1. Нам известно свыше 20 законопроектов, разработчики которых пытались сформировать правовые основы регулирования отношений в сфере охоты и охотничьего хозяйства. Рассматриваемый проект Федерального закона «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», несмотря на название, которое, как мы полагаем, отражает необходимость одновременно привести в соответствие с данным законопроектом ряд федеральных законов, является одним из самых удачных и продуманных. Сравнить с ним возможно, разве что, проект закона «Об охоте», предложенный в своё время ГНУ ВНИИОЗ.

2. Необходимо отметить, что данный законопроект существенно отличается от предшествующего варианта, утверждённого в первом чтении. Если предшественник насчитывал 37 статей, то в рассматриваемом варианте их 72. Изменены и дополнены все основные моменты прежнего законопроекта.

Разработчики закона в целом ушли от пересказа норм ФЗ «О животном мире», как это было ранее, и предложили ряд принципиально новых решений. Среди них исключение из охотничьей практики или изменение ряда документов и процедур, к которым мы все привыкли. Предлагается, в частности, упразднить именные разовые и долгосрочные лицензии, передать право выдачи охотничьих билетов в субъекты РФ, ограничить монополистическую деятельность и тем самым существенно оздоровить ситуацию в охотничьей отрасли, устранить дефекты законодательства о животном мире в части взимания платы и так далее. Впервые на законодательном уровне рассматриваются вопросы охотустройства, деления лимита на квоты и т.д.

Повторяю, ничего подобного в системном виде не предлагал до этого ни один вариант (за одним исключением, о котором мы уже говорили).

3. Ввиду значительного количества новшеств многие положения законопроекта вызывают вопросы. Очевидно, что большая часть текста документа нуждается в значительной доработке.

Отдельно остановлюсь на нескольких моментах:

1. Понятийно-терминологическая система. На мой взгляд, это одно из наиболее слабых мест законопроекта. Впрочем, известно, что охотоведческая наука до сих пор однозначно не определилась с базовыми понятиями и терминами, например, такими, как охота. Поэтому не удивительно, что все законопроекты хромают на обе ноги, как только дело доходит до определения понятий. Не является исключением и рассматриваемый законопроект.

Впрочем, проблемы, существующие в охотоведении, разработчиков законопроекта, конечно, не оправдывают. Достаточно обратиться к специальной литературе или к словарю «Природопользование» Н.Ф. Реймерса, чтобы получить соответствующее представление об охотничьих ресурсах и других терминах. Вместе с тем этот вопрос вполне решаем. Полагаю, что группе квалифицированных специалистов из 2-3 человек, чтобы устранить дефекты терминологии, не потребуется значительного количества времени.

2. Замена конкурсов на аукционы, по результатам которых будут заключаться охотничьи соглашения. Мы полагаем, что использование этой формы торгов требует доработки законопроекта в части указания на минимальные нормативы, обеспечивающие сохранение биоразнообразия и устойчивое существование охотничьих животных и охотничьих угодий. Специалистам также не потребуется большого количества времени на доработку.

3. На наш взгляд, очевидно, что нормы законопроекта, регулирующие право охоты, отменяющие проверку знаний охотничьего законодательства и законодательства об оружии при выдаче охотничьих билетов – это ошибочное решение, негативные последствия которого недопустимы. Для этого возможно заимствовать опыт развитых в охотничьем отношении стран. Более того, необходимо проверять не только теоретические знания, но и практические навыки, что также будет иметь существенный положительный, в т.ч. природоохранный, эффект.

4. Практикам понятно, что для утверждения лимитов добычи до 1 июня потребуется существенно изменить систему учётов охотничьих животных на территории Российской Федерации.

5. Вызывает сомнения обоснованность предложенного порядка формирования квот, усматривается его противоречие с принципами 1-3, изложенными в ст.2 законопроекта.

6. Принципиальный недостаток законопроекта – отсутствие механизма регулирования доступа охотников в закреплённые угодья. Полагаем, что разработчики не оценили важность проблемы. Доработка также возможна.

7. В числе плюсов законопроекта – попытка согласовать законодательство о животном мире с лесным. Необходимо снять возможность двойного толкования и конкретизировать нормы законопроекта. Полагаем, что в законопроекте должно быть чётко сформулировано, что площади участков лесного фонда, используемые для ведения охотничьего хозяйства, ограничиваются участками под вольерами, охотничьими избушками, ремизами и другими охотхозяйственными сооружениями.

8. Есть ещё достаточно много замечаний и предложений, которые необходимо внести в законопроект, для того чтобы он смог работать на практике. Среди них чётко продуманная поэтапность реализации его на практике, чего в предложенном проекте пока недостаточно.

Несмотря на недостатки, полагаю, что в целом предложенный вариант проекта Федерального закона «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является инновационным, достаточно логичным, относительно свободным от влияния заинтересованных лиц и представляет собой прогрессивный образец нормотворчества, которого уже давно не было в сфере охоты.

Доработка законопроекта рабочей группой, составленной из квалифицированных специалистов, в т.ч. из регионов России, отраслевой науки и образования, не потребует значительного времени. Однако полагаю, что именно этот вопрос является ключевым. Именно проблемы открытости и прозрачности, учёта интересов охотничьего населения – это то, что необходимо решить для окончания подготовки приемлемого законопроекта.

23.06.09

Андреев М.Н.

