

Легализация «вольерной охоты» — очередной проблемный результат отечественного правотворчества



Д.Б. Горохов

ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук. Адрес: 117218, Российская Федерация, Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34. E-mail: julia7709@yandex.ru



С.В. Иванова

доцент, кафедра земельного и трудового права Оренбургского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук. Адрес: 460014, Российская Федерация, Оренбург, ул. Челюскинцев, 18. E-mail: servis-05@list.ru



Аннотация

В статье содержатся результаты комплексного исследования Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в Федеральный закон «О животном мире». Этим Законом допускается охота на диких животных, содержащихся в полувольных условиях и в искусственно созданной среде обитания — так называемая «вольерная охота». Исследование проведено с применением формально-юридического и системного методов, а также методов моделирования и сравнительного правоведения. Его цель — выяснить корреляцию законодательных новелл с отечественным «охотничьим» и природоохранным законодательством и возможные последствия их применения в России. Доказывается, что целью Закона является легализация неправомерной в настоящее время «вольерной охоты», чтобы обеспечить ее продолжение уже на законных основаниях и вывести ее из-под действия запретов, ограничений и требований, установленных в Законе об охоте и Правилах охоты. Установлено, что нормы Закона о «вольерной охоте» не соответствуют юридическому понятию охоты и концептуальным положениям российского природоресурсного и природоохранного законодательства. Утверждается, что зарубежный опыт «вольерной охоты», на который ссылаются инициаторы и авторы Закона, неприменим в российской правовой системе, построенной на иных принципах. Подчеркивается, что рассмотренные законодательные новации не соответствуют конструкции права государственной собственности на животный мир, нарушают принципиальные правовые требования: отделения права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами, пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными в соответствии с общими принципами гуманности. Приведен прогноз негативных последствий принятия Закона; предлагается отмена его положений (их признание утратившими силу), так как их коррекция невозможна ввиду концептуальной несостоятельности.



Ключевые слова

правотворчество, законодательная инициатива, охотничье хозяйство, «вольерная охота», жестокое обращение с животными, среда обитания животного мира, охотничьи ресурсы.

Для цитирования: Горохов Д.Б., Иванова С.В. Легализация «вольерной охоты» — очередной проблемный результат отечественного правотворчества // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 2. С. 183–210.

УДК: 340

DOI: 10.17323/2072-8166.2020.2.183.210

Введение

В статье сформулирована научная позиция в отношении проблемной инициативы, направленной на изменение правового режима объектов животного мира, юридически являющихся охотничьим ресурсом (далее — Закон о «вольерной охоте»)¹. Речь идет об одном из последних изменений Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее — Закон об охоте). Эти изменения повлекли также незначительную корреспондирующую коррекцию Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»³ (далее — Закон о животном мире).

Ранее нами проводилось исследование по наметившемуся изменению правового режима животных и растений и отражению этой тенденции в федеральных законах. Предметом исследования был результат отечественного правотворчества, влекущий трансформацию юридических категорий «животные» и «растения» из объектов правоотношений в субъекты таковых. Методология и выводы исследования были изложены в ранее опубликованной статье⁴. Тематически настоящая статья — продолжение предыдущей,

¹ См. 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» // Рос. газ. 2020. 21 февраля.

² СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

³ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁴ В ранее опубликованной статье («Проблемный результат отечественного правотворчества: законодательное установление охраны «жизни или здоровья животных и растений») («Право. Журнал Высшей школы экономики». 2019. № 2. С. 45–78) обосновывалась необходимость приведения в соответствие терминологии и содержания отдельных критикуемых норм с положениями Конституции России и нормами федеральных законов в сферах охраны здоровья граждан, охраны окружающей среды и природопользования, защиты имущественных прав физических и юридических лиц. В связи с этим были даны соответствующие рекомендации.

поскольку в совокупности с ней выявляет кардинально отличающиеся (до полной противоположности) подходы законодателей к правовому регулированию общественных отношений, объектом которых являются животные, а также среда их обитания⁵.

С одной стороны, уже имеются нормы федеральных законов, в которых требования охраны «жизни или здоровья животных и растений» содержатся в одном перечне и наравне с людьми, причем этим требованиям сопутствуют меры юридической, прежде всего административной ответственности. С другой, успешно реализуется активная и настойчивая попытка группы законодателей в противоречии с имеющимся правовым режимом установить право охоты на диких по своей природе животных, содержащихся и разводимых на огороженной территории (далее — «вольерная охота»). По сути законодатели, действуя в одном парламенте, вносят противоположные по цели и смыслу спорные инициативы и оформляют их в качестве федеральных законов. Результат — действующие и проектируемые законы с противоречащими нормами, направленными на регулирование одних и тех же или схожих общественных отношений, в которых объектами являются животные, а субъектами — физические и юридические лица, осуществляющие различную деятельность по их содержанию, использованию и охране.

Проект федерального закона № 689852-7 по изменению Закона об охоте в части добычи охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания (далее — проект закона, законопроект о «вольерной охоте») был внесен группой депутатов Государственной Думы⁶. Согласно пояснительной записке, проект закона направлен на развитие правового регулирования отношений, связанных с содержанием, разведением и использованием охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания.

Однако анализ показывает, что истинной целью законопроекта являлась легализация незаконной «вольерной охоты», чтобы обеспечить продолжение этой деятельности уже на законных основаниях. Таким образом законодатели удовлетворили неправомерные запросы отдельных лиц на гарантированную добычу дикого по природе животного с наименьшими временными

⁵ Этим обстоятельством обосновывается специально допущенное нами сходство между наименованиями двух статей (предыдущей и настоящей) и необходимость продолжения начатой темы о современных проблемах отечественного правотворчества, развития профессиональной и обоснованной дискуссии о его целях и результатах.

⁶ См. паспорт проекта федерального закона № 689852-7 «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 добычи охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания). Available at: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/689852-7> (дата обращения: 20.03.2020)

и физическими затратами для охотника и исключение этого вида деятельности в сфере охотничьего хозяйства из-под действия запретов, ограничений и требований, установленных в Законе об охоте и Правилах охоты⁷.

В процессе согласования законопроект трижды незначительно изменялся, включая его наименование. Однако его концептуальная основа — истинная цель и предмет правового регулирования — оставались неизменными. Несмотря на это, а также на негативный общественный резонанс, законопроект успешно двигался к финишу — принятию в качестве будущего федерального закона: регистрация его внесения в Государственную Думу зафиксирована 16.04.2019, рассмотрение и принятие в первом чтении состоялось 11.12.2019, во втором — 06.02.2020, а в третьем — 11.02.2020. На следующий день проект был одобрен Советом Федерации, а 18.02.2020 подписан Президентом Российской Федерации. Возможно, в данном случае имеет значение списочный состав из 31 депутата Государственной Думы, которые инициировали внесение этого законопроекта и его прохождение в парламенте. Нельзя не отметить и тот факт, что в процессе прохождения проектом закона этапов его согласования до рассмотрения в первом чтении два депутата отказались от авторства и вышли из состава его инициаторов. Показательны и результаты протестного голосования депутатов. Если в первом чтении против законопроекта проголосовали 57 депутатов, то во втором чтении — уже 73, а в третьем — 100 депутатов.

Позиция авторов статьи основывается на комплексном исследовании, проведенном с целью получения научного вывода, позволяющего оценивать один из результатов законопроектной деятельности в области правового регулирования охоты и сохранения охотничьих ресурсов. В рамках работы дан анализ действующего отечественного правового регулирования, законопроекта, нового Закона, зарубежного законодательства и российского исторического правового опыта, а также фактических обстоятельств и общественного мнения⁸. Руководствуясь концепцией и рекомендациями по осуществлению юридического прогнозирования [Тихомиров Ю.А., 2018: 113–117], авторы предлагают научный прогноз внедрения результата состоявшейся новации в правовую и экологическую систему.

Независимо от судьбы законодательных новелл — как будут они применяться, и как долго продлится этот процесс, будут ли они изменяться или их действие будет отменено (признано утратившим силу) — поднятые в на-

⁷ Правила охоты утверждены приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 16.11.2010 № 512 // Рос. газ. 2011. 24 февраля.

⁸ В статье использованы тексты нормативных правовых актов по состоянию на март 2020 г, а также вариантов проекта федерального закона № 689852-7 по состоянию на февраль 2020 г.

стоящей статье проблемы сохраняют актуальность, а их дальнейшее обсуждение — научную значимость.

1. Закон о «вольерной охоте» и действующее правовое регулирование

1.1. Запрет жестокого обращения с животными, противоречащего принципам гуманности

Закон о «вольерной охоте» дает право охотиться на охотничьи ресурсы (диких животных — объекты животного мира) с целью их добычи, которые содержатся и разводятся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания⁹. Эта законодательная инициатива задолго до даты внесения законопроекта в Государственную Думу вызвала негативную общественную реакцию. В Москве 09.02.2019 активисты Альянса защиты животных организовали живую линию из желающих подать прошение не допустить легализации «вольерной охоты» на имя Президента Российской Федерации у приемной Администрации Президента. Ими было подано 162 обращения к Президенту. В феврале 2019 г. одиночные и массовые пикеты, а также просьбы населения были организованы в Екатеринбурге, Ижевске, Рязани¹⁰. Петиция против легализации «вольерной охоты» к тому моменту собрала более 180 тыс. голосов, к моменту подготовки настоящей статьи — 335 533 голоса, а другая, аналогичная петиция — более 200 тыс.¹¹ В мае 2019 г. Альянс защитников животных провел серию одиночных пикетов против законопроекта о «вольерной охоте» у Государственной Думы, причем в первый день акции — 21 мая два депутата, ранее поддержавших законопроект, направили Председателю Государственной Думы заявление, в котором просили исключить их из числа авторов законопроекта¹².

Примечательно, что критические публикации против легализации «вольерной охоты» появлялись и продолжают появляться на самых различных

⁹ Добыча охотничьих ресурсов — отлов или отстрел охотничьих ресурсов (п. 4 ст. 1 Закона об охоте).

¹⁰ См. сайт Альянса защитников животных. Available at: URL: <http://www.allianceforanimals.ru> (дата обращения: 20.03.2020)

¹¹ Available at: URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/change.org> (дата обращения: 20.03.2020)

¹² Таким образом, после отказа двух депутатов число авторов сократилось до 29. См.: паспорт законопроекта № 689852-7 «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 добычи охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания). Available at: URL: <http://www.sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020)

информационных площадках, в том числе и на профильных «охотничьих». Так, после принятия законопроекта в первом чтении портал Охотники.ру цитировал депутата С. Миронова, который заявил, что фракция «Справедливая Россия» голосовала против законопроекта и призвал парламентариев отказаться от его дальнейшего рассмотрения, поскольку он «противоречит всем нормам о защите животных, которые с таким трудом утверждались в последние годы»¹³. Против закона ввиду его антигуманности высказалась глава экологического комитета Московской областной думы А. Полякова¹⁴. Заместитель Председателя Государственной Думы О. Епифанова назвала главным мотивом продвижения законопроекта алчность, интересы «жестокого и аморального» бизнеса. По ее словам, ссылки разработчиков законопроекта на зарубежный опыт некорректны: «Ссылаясь на мировую практику, авторы откровенно лгут. Действительно, во многих странах в вольерах-питомниках выращивают зверей, хотя намного больше птиц. Но их выращивают и выпускают в охотничьи угодья, а не охотятся прямо в вольерах»¹⁵.

До даты принятия критикуемого Закона охота с целью добычи диких животных на ограниченной и огороженной территории, вне среды их обитания, в отсутствие естественной свободы и возможности миграции являлась неправомерной, нарушающей нормы общественной нравственности. Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК) распространяет на животных правовой режим имущества, однако при осуществлении прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности (ст. 137). В Законе об охоте (п. 5 ст. 2) среди принципов правового регулирования с момента его принятия установлено требование по использованию охотничьих ресурсов с применением орудий охоты и способов охоты¹⁶, соответствующих требованиям гуманности и предотвращения жестокого обращения с животными.

Рассмотрение совокупности норм действующих федеральных законов в их единстве и взаимосвязи позволяет констатировать: по способу охоты введенные Законом о «вольерной охоте» «особенности осуществления лю-

¹³ Available at: URL: <http://www.ohotniki.ru> (дата обращения: 20.03.2020)

¹⁴ Там же.

¹⁵ Госдума приняла в 1 чтении законопроект об уточнении условий вольерной охоты. Available at: URL: <http://tass.ru/obschestvo/7323581> (дата обращения: 20.03.2020)

¹⁶ Орудия охоты — огнестрельное, пневматическое и холодное оружие, отнесенное к охотничьему оружию в соответствии с Федеральным законом от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии», а также боеприпасы, капканы и другие устройства, приборы, оборудование, используемые при осуществлении охоты; способы охоты — методы и приемы, применяемые при осуществлении охоты, в том числе с использованием охотничьих сооружений, собак охотничьих пород, ловчих птиц (п. 6, 7 ст. 1 Закона об охоте).

бительской и спортивной охоты в отношении охотничьих ресурсов, находящихся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания» противоречат принципам гуманности и имеют признаки жестокого обращения с животными, т.е. противоречат указанным нормам ГК и Закона об охоте.

Усматривается противоречие и с положениями Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК). УК в главе 25 «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» содержит статью 245 «Жестокое обращение с животными». Предусмотренный данной статьей состав преступления включает деяние, совершенное в целях причинения животному боли и (или) страданий, а равно из хулиганских или корыстных побуждений, повлекшее гибель или увечье животного. Среди признаков квалифицированного состава преступления указано, в частности, деяние, совершенное группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; в отношении нескольких животных. Заметим, что объектом преступного посягательства (объектом преступления) в данном случае является общественная нравственность, а само посягательство выражается в проявлении по отношению к животному жестокого обращения и нарушению принципов гуманности. Для состава преступления не имеют значения обстоятельства, в какой сфере общественных отношений совершаются деяния (при дрессировке животного в цирке или при осуществлении охоты), и к какому виду с точки зрения юридической классификации относится животное в качестве предмета преступления — является оно домашним или диким, т.е. охотничьим ресурсом. Если во время незаконной охоты совершаются указанные действия, то они квалифицируются по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 245 и 258 УК РФ, то есть и как жестокое обращение с животными, и как незаконная охота [Лебедев В.М., 2005: 618–619].

1.2. Несоответствие норм Закона о «вольерной охоте» юридическому понятию «охота»

Согласно Закону об охоте (ст. 1), «охотой» признается деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой. Обращаем внимание, что в содержание понятия «охота» входят шесть признаков. Несмотря на усилия охотника, его действия по обнаружению дикого животного могут не завершиться его добычей, соответственно не будет и дальнейших действий с продукцией охоты¹⁷. У охотничьего ресурса имеется возмож-

¹⁷ Продукция охоты — отловленные или отстреленные дикие животные, их мясо, пушнина и иная продукция, определяемая в соответствии с Общероссийским классификатором

ность свободного перемещения, а охотник, который осуществляет его поиск и выслеживание, несет временные и физические затраты, например, может закончиться срок охоты, отсутствовать разрешение и путевка на проведение охоты на другой территории, куда мигрировало дикое животное. Выслеживая и преследуя дикое животное, охотник может физически устать и прекратить охоту, не достигнув цели. В этом и состоит смысл правомерной охоты, соответствующей принципам гуманности.

«Охотничьи ресурсы» — объекты животного мира, которые в соответствии с Законом об охоте и (или) законами субъектов федерации используются или могут быть использованы в целях охоты. В свою очередь, согласно статье 1 Закона о животном мире, «животный мир» представляет собой совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию страны и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны России.

Таким образом, законодательно установленные «особенности осуществления любительской и спортивной охоты в отношении охотничьих ресурсов, находящихся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания», противоречат понятию «охоты». При этом не имеет юридического значения размер объекта охотничьей инфраструктуры (площадь и границы вольера), в котором содержатся охотничьи ресурсы. Главным обстоятельством является то, что дикое животное находится в неволе, не в состоянии естественной свободы, на ограниченной территории и лишено возможности естественной миграции. Отмеченное противоречие означает несоответствие Закона о «вольерной охоте» концептуальным основам, на которых базируется правовое регулирование в области охраны окружающей среды, охраны и использования животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов [Минина Е.Л., 2016: 161–175].

В доктрине обоснована позиция, что концептуальное развитие законодательства для реализации экологической политики предполагает не только и не столько перманентное совершенствование нормативно-правовой базы, сколько остановку конвейера безудержного законотворчества, рассчитанного на демонстрацию активности, имитацию правотворческой деятельности, а не на глубинное и профессиональное высококвалифицированное решение проблем [Боголюбов С.А., 2015: 267–272].

Концепция Закона о «вольерной охоте» противоречит принципиальным положениям Закона об охоте (ст. 2) и других федеральных законов. При его разработке не учитывалось понятие «среда обитания животного мира», содержащееся в качестве основного понятия в ст. 1 Закона о животном мире.

продукции (п. 9 ст. 1 Закона об охоте).

Это понятие определяется как «природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы» [Боголюбов С.А., 2002: 7–18].

Понятие «среда обитания животного мира», применяемое в Законе о животном мире, основывается на терминологии ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁸ (далее — Закон об охране окружающей среды): «природная среда», «компоненты природной среды», «природный объект», «естественная экологическая система», «природные ресурсы», «использование природных ресурсов» [Хлуденева Н.И., 2018: 3–27]. Понятия, присутствующие в законах об охране окружающей среды и о животном мире, согласуются между собой по содержанию. В Законе об охоте в развитие терминологии двух названных законов и в соответствии с ней применяется понятие «среда обитания», хотя и без его дополнительного самостоятельного определения. Это понятие тесно связано с определенными в ст. 1 понятиями «охота», «охотничьи ресурсы», «охотничьи угодья» и «охотничье хозяйство»¹⁹.

Термин «среда обитания» применяется в ст. 17 «Охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов», ст. 18 «Охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания». Он используется в главе 10 «Сохранение охотничьих ресурсов и среды их обитания» (ст. 43–52), прежде всего в статьях, устанавливающих требования к содержанию и разведению охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания (ст. 49), а также к акклиматизации, переселению и гибридизации охотничьих ресурсов (ст. 50).

Толкование в единстве и взаимосвязи имеющейся совокупности понятий и норм статей законов об охране окружающей среды, о животном мире и об охоте позволяет сделать вывод, что правомерная добыча способом отлова объекта животного мира (охотничьего ресурса), т.е. изъятие его из природной среды обитания, а равно лишение возможности его обитать в состоянии естественной свободы, в любом случае является содержанием его в неволе. Виды или способы правомерного содержания объекта животного мира (охотничьего ресурса) в неволе могут различаться. По Закону об охоте важное значение имеет цель содержания в неволе, которая определяется видом охоты (ст. 12–19) и способом охраны охотничьих ресурсов и среды их обита-

¹⁸ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁹ Охотничьи угодья — территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства; 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 (п. 15, 2 ст. 1 Закона об охоте).

ния (ст. 43–52). Например, правомерным содержанием в неволе охотничьего ресурса является не только помещение его в полувольные условия и искусственно созданную среду обитания, но и временное размещение в клетке в целях дальнейшей акклиматизации, переселения, гибридизации. Таковыми являются отлов и содержание в неволе охотничьего ресурса в целях научно-исследовательской и образовательной деятельности (ст. 15), воспроизводства (ст. 46), защиты от болезней (ст. 43). В то же время нормы перечисленных законов не допускают охоты на объекты животного мира — охотничьи ресурсы, изъятые из среды обитания и находящиеся в неволе, в том числе в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания.

Рассмотрим терминологический аппарат, положения и нормы Закона об охоте. Охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов и охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания (ст. 12, 17, 18, 49, 50) осуществляется исключительно способом отлова. Добытые способом отлова в перечисленных целях охотничьи ресурсы должны быть возвращены в их среду обитания или размещены в новой для них среде обитания. Само содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания осуществляется исключительно в целях воспроизводства, дальнейшего размещения их в среде обитания или в целях их реализации в соответствии с гражданским законодательством, например, в другое охотничье хозяйство или в зоопарк (ч. 1 ст. 49).

Таков действующий правовой режим, распространяющийся на объекты животного мира, представляющие собой охотничий ресурс, в том числе и на такую его категорию, которая содержится и разводится в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. При этом для последних имеются особенности. Во-первых, субъектам предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства необходимо иметь разрешение. Во-вторых, этот вид деятельности должен осуществляться в рамках охотничьего хозяйства на основании охотхозяйственного соглашения и на территории закрепленного охотничьего угодья²⁰. В-третьих, главной и единственной целью использования охотничьего ресурса, содержащегося и разводимого в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, является не охота и не добыча, а обеспечение сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов (ст. 46 Закона об охоте). Важно, что разрешение юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на

²⁰ Охотничьи угодья подразделяются на охотничьи угодья, которые используются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на основаниях, предусмотренных Законом об охоте (закрепленные охотничьи угодья), и охотничьи угодья, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты (общедоступные охотничьи угодья) — п. 1, 2 ч. 2 ст. 7 Закона об охоте.

содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания аннулируется при несоответствии такой деятельности установленной цели²¹.

Именно такое толкование действующего правового режима охотничьего ресурса, содержащегося и разводимого в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, является научно обоснованным и доктринально стабильным [Иутин И.Г. и др., 2011: 93–97, 217–220].

В пояснительной записке к законопроекту отсутствовало социально-экономическое обоснование необходимости «вольерной охоты», приводились лишь данные о количестве животных, находящихся в охотхозозяйствах²². По данным интернет-портала Охотники.ру, участники рабочей группы по подготовке законопроекта в январе прошлого года подчеркивали, что «вольерная охота» уже ведется, но ее правила не утверждены законом²³. В том, что «вольерная охота» была и есть сейчас, убеждает и множество рекламных предложений в Интернете, обещающих «гарантированную» или «легкую» охоту на дичь, копытных, кабана и других животных в Московской и Калужской областях, Республике Коми и других регионах. Например, в Подмоскovie компания «Сафари парк» предлагает участие в «Русском сафари» на кабана в группе до 5 человек продолжительностью до 3 часов с гарантированным трофеем²⁴.

Инициаторы законопроекта о «вольерной охоте» не обосновали также и объективную юридическую причину, по которой необходимо осуществлять охоту на охотничий ресурс, находящийся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. Очевидно, что в рамках действующего правового режима достаточно такой охотничий ресурс разместить в среде обитания (вернуть обратно в естественные для него условия), чтобы осуществлять на него правомерную охоту согласно положениям Закона об охоте и Правилам охоты.

На наш взгляд, в качестве экономического стимула для охотхозозяйств вместо легализации «вольерной охоты» требуется государственная поддержка

²¹ См.: Закон об охоте (ч. 1, 2, 7 ст. 49); Порядок выдачи разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, отказа в их выдаче или их аннулирования (п. 11.3, 16.1), утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии от 24.12.2010 № 561 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 8.

²² В пояснительной записке указано: по данным Госохотреестра в 2018 году деятельность по содержанию и разведению охотничьих ресурсов в полувольных условиях в России осуществляли 183 охотпользователя на 236 объектах охотничьей инфраструктуры, расположенных на территориях общей площадью более 270 тыс. га. Всего на указанных объектах содержалось около 20 тыс. оленей, 10 тыс. кабанов, 5 тыс. косуль, 3 тыс. ланей и другие охотничьи ресурсы.

²³ Соколова М. Вольерную охоту предлагают легализовать. Available at: URL: <http://www.ohotniki.ru> (дата обращения: 20.03.2020)

²⁴ Available at: URL: http://vlesu.ru/hunting/guaranteed_hunt/ (дата обращения: 20.03.2020)

охотхозяйств — например, гарантированные государственные заказы на содержание и разведение необходимых видов охотничьих ресурсов в полуволевых условиях и искусственно созданной среде обитания. Целью такой деятельности должно быть поддержание или увеличение численности диких животных, их дальнейшее переселение в охотничьи угодья других регионов, в которых по данным государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания наблюдается недостаточность тех или иных популяций. Законодательство не содержало и не содержит препятствий к деятельности в этом направлении (ст. 36, 46, 49, 50 Закона об охоте).

Если вести речь о привлекательности использования разводимых в полуволевых условиях и искусственно созданной среде обитания диких животных для производства мяса, меха, кожи и прочей продукции, создания новых рабочих мест, то подобная деятельность должна регулироваться законодательством о сельском хозяйстве по аналогии с мясным животноводством и звероводством, но никак не путем внесения поправок в Закон об охоте, потому что эти виды деятельности не относятся и не должны относиться к сфере охотничьего хозяйства. Инициаторы и разработчики проекта закона неверно определили вид общественных отношений, подлежащий закону, который должен их регулировать, цель и предмет правового регулирования.

Изменения Закона об охоте даже с учетом декларирования их осуществления в целях достижения надлежащего уровня развития охотничьего хозяйства, однако проведенные способом легализации неправомερных действий, представляют собой более чем сомнительный результат. Проблемность результата правотворчества заключается как в концептуальной несостоятельности содержания самих новелл, так и в способе их введения в правовую систему.

Появлению этой законодательной инициативы способствовало отсутствие надлежащего реагирования со стороны правоохранительных органов и органов государственного надзора в области природопользования на противоправную «вольерную охоту», что свидетельствует о допустимой ими неправомερности в сфере охотничьего хозяйства. С принятием Закона о «вольерной охоте» эта допустимая неправомερность стала нормой закона.

На недопустимость поверхностного и поспешного правотворчества, бездействия правоприменительной системы в сфере экологии, в том числе в деле охраны и использования животного мира в качестве важнейшего стабилизирующего компонента биосферы, неоднократно указывали известные праведы-экологи [Боголюбов С.А., 2010: 454–482].

1.3. Несоответствие норм Закона о «вольерной охоте» законодательным требованиям

Закон вводит новый самостоятельный вид охоты, который не установлен ст. 12–19 Закона об охоте. Однако «вольерная охота» не определяется в

качестве самостоятельного вида охоты в дополнение к имеющимся. Инициаторы и авторы Закона предпочли определить ее в качестве «особенности осуществления любительской и спортивной охоты в отношении охотничьих ресурсов, находящихся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания».

В отличие от семи самостоятельных видов охоты на введенные «особенности осуществления любительской и спортивной охоты» не распространяются законодательные ограничения: запрет охоты в определенных охотничьих угодьях, в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов, их пола и возраста; сроки охоты; установление допустимых для использования орудий охоты, способов охоты, транспортных средств, собак охотничьих пород и ловчих птиц (ст. 22 Закона об охоте). Закон «о вольерной охоте» лишь декларирует возможность (а не предписывает обязательность) установления ограничений уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с Законом о «вольерной охоте» Правила охоты, являющиеся основой осуществления охоты и сохранения охотничьих ресурсов (ст. 23 Закона об охоте), также не распространяют действия на «особенности осуществления любительской и спортивной охоты». Не применимы к этому случаю также лимиты и квоты добычи охотничьих ресурсов (ст. 24 Закона об охоте).

Таким образом, законодательно установлено право осуществления «любительской и спортивной охоты» на охотничьи ресурсы, которые содержатся и разводятся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, без распространения на такую охоту установленных Законом об охоте и Правилами охоты ограничений, запретов и требований. Речь идет о требованиях к охоте на копытных животных, медведей, пушных животных, различные виды дичи; требований к охоте с собаками охотничьих пород и ловчими птицами; требований к отлову и отстрелу охотничьих ресурсов; требований к сохранению охотничьих ресурсов, в том числе к регулированию их численности; требований к продукции охоты.

Исключено важное положение о том, что на основе Правил охоты высшее должностное лицо субъекта федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) определяет виды разрешенной охоты и параметры осуществления охоты в соответствующих охотничьих угодьях (ч. 5 ст. 23 Закона об охоте).

Не ограничивается и круг лиц — охотников, которым дано право на такую охоту. По Закону о «вольерной охоте» ее могут осуществлять физические лица, сведения о которых содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранные граждане, временно пребывающие в Россию и заключившие договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства;

работники юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, выполняющие обязанности, связанные с охотой и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора (ч. 1, 2 ст. 20 Закона об охоте).

Охота с целью добычи охотничьих ресурсов, содержащихся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, допускается при наличии путевки — документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства, а разрешения не требуется. В то же время согласно ст. 8, 29 — 31 Закона об охоте право на добычу охотничьих ресурсов возникает с момента выдачи разрешения на их добычу. Все виды охоты (ст. 13 — 18), включая промысловую, любительскую и спортивную, и даже охоты в целях научно-исследовательской или образовательной деятельности, осуществляются на основании путевки и разрешения. Исключение составляет охота в целях ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности (ст. 19)²⁵. Однако в Законе о «вольерной охоте» это правило и исключение из него не учитываются.

Таким образом, критикуемые изменения в Законе об охоте не согласуются с действующими нормами этого Закона, вносят необоснованное исключение в общее правило возникновения права на добычу охотничьих ресурсов и его надлежащей фиксации в правоустанавливающих документах.

Поскольку на «вольерную охоту» не должны распространяться действующие для всех остальных семи видов охоты запреты, ограничения и требования, соответственно, субъекты такой охоты фактически освобождаются от юридической ответственности. К ним становятся неприменимыми ст. 8.37 (ч. 1–1.3) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) (нарушение правил охоты) и ст. 258 УК (незаконная охота). Становится возможной и легальной ситуация, когда субъект предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства организует охоту в закрепленном за ним охотничьем угодье на диких животных, содержащихся в вольере (искусственно созданной среде обитания и в полувольных условиях) в любое время года (бессрочно), на любые виды животных, с применением любых орудий и способов. При этом нельзя исключать, что субъектами такой охоты с целью гарантированной добычи и получения трофея могут стать лица, не обладающие даже статусом охотника, без охотничьего билета, без прохождения охотминимума, не имеющие соответству-

²⁵ В этом случае охота осуществляется свободно (без разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для личного потребления лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, и их общинами, а также лицами, не относящимися к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и у которых охота является основой существования.

ющих знаний и навыков (ст. 20, 21 Закона об охоте). Такой «аттракцион», больше напоминающий тир с живыми мишенями, причем небезопасный для самих его участников, согласно критикуемому Закону намеренно выведен из сферы публичного правового регулирования. Эта деятельность в рамках охотничьего хозяйства переходит исключительно в плоскость частноправового регулирования. Единственным правоустанавливающим документом для такой деятельности становится путевка — договор, имеющий юридическую природу услуги, который оформляется между субъектом предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства и его клиентом — так называемым охотником. Участие государства в этих отношениях исключается, в том числе и в части реализации государственных полномочий по регулированию и надзору в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (ст. 32–35, 40 Закона об охоте).

Согласно доктрине (в теоретическом аспекте) критикуемые нормы идентифицируются в качестве «правотворческих дефектов». При их внедрении в правовую систему они становятся «законодательным дефектом», «дефектом норм права» и «дефектом системы права» [Хлуденева Н.И., 2014: 12–13, 153–156].

2. Изменение правового режима объектов охотничьей инфраструктуры

В первом варианте законопроекта предлагалось ограничить площадь земельного участка и (или) лесного участка в границах закрепленного охотничьего угодья, предназначенного для осуществления любительской и спортивной охоты на охотничьи ресурсы, находящиеся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, которая должна была быть не менее 50 га. Нетрудно подсчитать, что размеры границ такого участка — вольера составят следующие величины: две стороны по 500 метров и две стороны по 1000 метров. К тому же никто не мешает субъекту предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства внутри этого вольера во время охоты ограничивать территорию перемещения диких животных дополнительными загонами.

Во вступившем в силу Законе о «вольерной охоте» установление требований к земельному и (или) лесному участку, предназначенному для осуществления любительской и спортивной охоты в отношении охотничьих ресурсов, находящихся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, отнесено к компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Такая новелла влечет необходимость разработки и принятия нового подзаконного нормативного правового акта, однако на мо-

мент подготовки настоящей статьи такой акт не принят и на необходимость его разработки и принятия не указывалось на стадии проектирования закона. К тому же данная новелла снижает уровень правового регулирования по важному вопросу и, соответственно, уменьшает юридическую силу нормативного правового акта.

Законом о «вольерной охоте» установлено, что к охотничьей инфраструктуре относятся объекты капитального строительства, некапитальные строения, сооружения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Немаловажно, что объекты охотничьей инфраструктуры предлагается сделать объектами гражданских прав. До принятия и вступления в силу Закона о «вольерной охоте» в прежней редакции ст. 53 Закона об охоте не устанавливалась классификация объектов охотничьей инфраструктуры по видам строений и сооружений на капитальные и некапитальные. Имелось указание, что объекты могут быть «временными постройками», а перечень таковых утверждается Правительством. Этот перечень утвержден распоряжением Правительства от 11.07.2017 №1469²⁶, в котором отсутствует видовая принадлежность объектов, относящихся к охотничьей инфраструктуре к капитальному и некапитальному строительству. Однако отечественный Лесной кодекс (ч. 4 ст. 36) устанавливает, что на лесных участках, предоставленных для деятельности в сфере охотничьего хозяйства, допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры, являющихся именно некапитальными строениями, сооружениями. В соответствии с п. 5 Правил использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, утвержденных приказом Минприроды России от 12.12.2017 № 661, на лесных участках допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры, являющихся временными постройками²⁷.

Таким образом, придание статуса капитальных строений, сооружений объектам охотничьей инфраструктуры, находящимся на территориях охотничьих угодий, влечет коллизию с нормами законодательства в области охраны и использования животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, земельного законодательства, а также противоречит нормам лесного законодательства.

По нашему мнению, состоявшееся законодательное установление повлечет массовое оборудование территорий охотничьих угодий ограждениями, искусственно ограничивающими площадь самостоятельного передвижения охотничьих ресурсов. Причем такое ограничение фактически коснется не только охотничьих ресурсов, находящихся в полувольных условиях и искус-

²⁶ СЗ РФ. 2017. № 29. Ст. 4423.

²⁷ СПС КонсультантПлюс.

ственно созданной среде обитания, но и всех диких животных — объектов животного мира, лишая их возможности естественной миграции.

При реализации этих законодательных установлений в действиях субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства могут возникнуть признаки правонарушений, предусмотренных ст. 8.29 (уничтожение мест обитания животных) и 8.33 (нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира) КоАП [Ноздрачев А.Ф., 2020: 340–343, 371–377]. В любом случае и диким животным, и среде их обитания будет причиняться вред [Кичигин Н.В., 2017: 20–38, 239–255].

3. Неприменимость зарубежного опыта правового регулирования «вольерной охоты» в Российской Федерации

В качестве обоснования необходимости «вольерной охоты» в пояснительной записке к проекту закона приводились сведения о количестве охотхозяйств, занимающихся разведением диких животных в полувольных условиях в некоторых странах ЕС, о поголовье отдельных видов животных, содержащихся в таких охотхозяйствах. Также указывалось, что в ЮАР и Техасе (США) «созданы целые индустрии по вольерному разведению животных и их добыче с занятостью в десятки тысяч человек»²⁸. Этим анализ зарубежного опыта в пояснительной записке исчерпывается. Однако приведенные данные подтверждают лишь факт содержания и разведения диких животных — охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. Этой информации недостаточно чтобы делать выводы и давать рекомендации по внесению изменений в отечественный Закон об охоте, которые легализуют охоту на охотничий ресурс, содержащийся и разводимый в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. Прежде всего неясно, к какому виду общественных отношений принадлежит деятельность по производству мяса диких животных вольерного содержания и каким именно законодательством регулируются в зарубежных странах эти отношения — сельскохозяйственным (аграрным) либо охотничьим. Также неясно, какими способами достигается цель — забоем, как в мясном животноводстве, либо отстрелом, как при добыче на охоте.

²⁸ Пояснительная записка к редакции законопроекта, зарегистрированной 07.11.2019 и принятой в первом чтении 11.12.2019 / Паспорт законопроекта № 689852-7 «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 добычи охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания). Available at: URL: <http://www.sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020)

Между тем в европейских странах и отдельных штатах США право на охоту связано с обязательствами, которые касаются сохранения биоразнообразия и контроля за популяцией видов диких животных. Поэтому в этих государствах в последние десятилетия была разработана концепция соединения права на охоту с правом частной собственности на землю. В правовых системах тех стран, где эта концепция утвердилась, такой подход обосновывается задачей сохранения фауны — за счет заинтересованности частных владельцев в сохранении источника дохода, который поступает от охоты.

Таким образом, развитие «вольерной охоты» за рубежом обусловлено взаимосвязью права собственности на землю и права собственности на диких животных. К примеру, в Португалии²⁹, Франции³⁰, Германии³¹, Румынии³², Испании право на охоту принадлежит владельцу земельного участка. При этом в Испании частные земли составляют примерно 80% общей площади охотничьих угодий [Fainisi F., 2013: 150–155]. В ЮАР³³ и США³⁴ вольерная охота практикуется в «охотничьих заповедниках» или «охотничьих ранчо» на частных землях.

По нашему убеждению, практика зарубежной «вольерной охоты» не может быть принята за основу в России, поскольку она, во-первых, не соответствует отечественным концептуальным положениям о праве собственности на животный мир и, во-вторых, противоречит принципу отделения права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами.

В соответствии с российским Законом о животном мире таковой, в том числе и охотничьи ресурсы находятся в государственной собственности (ст. 4). Государство является субъектом права собственности и на природные ресурсы (земельные и лесные участки), которые входят в состав территорий, занятых охотничьими угодьями. Именно государство предоставляет охотничьи угодья в пользование субъектам предпринимательской деятельности [Анисимов А.П., 2013: 27] и право на добычу охотничьих ресурсов на основании заключаемых с ними по итогам аукциона охотхозяйственных соглашений (ст. 27, 28 Закона об охоте).

²⁹ Hunting Act No. 30/86 // *Diário da República*, no. 196/86 (I-A), 27 August 1986, p. 2211–2220.

³⁰ Ordonnance №2000-914 du 18 septembre 2000 relative a la partie Legislative du Code de l'environnement // *JO* no 219 du 21 septembre 2000, p. 14792.

³¹ Federal Hunting Act // *Bundesgesetzblatt*, no. 122, 1 October 1976, p. 2849–2861.

³² Law no. 407/2006 regarding hunting and the protection of the hunting wildlife // *Official Gazette of Romania*, part I, no 944, 22 November 2006.

³³ The national environmental management: biodiversity act (ACT no IO of 2004) // *Government Gazette (Pretoria)*. 28 January 2005, no 27214.

³⁴ The Animal Welfare Act — Public Law 89-544 Act of August 24, 1966 // *United States Code*. Title 7. Sections 2131–2156.

ГК содержит единое понятие права собственности. Существуют лишь особенности в правовом режиме отдельных объектов права собственности, которые обладают индивидуальными свойствами. К таким объектам относится животный мир³⁵. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции России). Фактически природные ресурсы подпадают под правовой режим объектов исключительной государственной собственности [Суханов Е.А., 1991: 29–31]. Использование диких животных в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания в целях охоты ведет фактически к их «приватизации» [Данилкин А.А., Краев Н.В., 2017: 24–25]. Трансформация их в частную собственность противоречит концепции права государственной собственности на охотничьи ресурсы, а самое главное — выводит из сферы государственного регулирования и надзора использование природных ресурсов в сфере охотничьего хозяйства. Таким образом, осуществляется «перевод» регулирования этой деятельности, включая предоставление права на охоту (в том числе добычу) и порядок ее осуществления из публично-правовой в частноправовую сферу, что недопустимо, в том числе по соображениям безопасности.

Рассматривая вопрос о соотношении права собственности на землю и права собственности на животный мир, необходимо учитывать исторический опыт. Так, согласно ст. 539 (примечание 1) Порядка приобретения и управления прав на имущество, дикие звери, перешедшие от одного владельца к другому, не подлежали возвращению. Они становились собственностью владельца земли, на которую перешли³⁶. Анализ законодательства и

³⁵ В юридической литературе подвергается сомнению положение, что животный мир как таковой может находиться в какой-либо собственности. Так, по мнению Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина, объекты права собственности «не могут выходить из владения собственника помимо его воли, за исключением случаев, прямо указанных в законе. Это необходимое условие отсутствует в части многих диких животных, которые могут свободно мигрировать из одной страны в другую». Названные ученые считают, что дикие животные могут стать объектом права собственности только в случаях, когда они изъяты из естественной среды обитания, но тогда они становятся не «объектами», а животными, имуществом, отношения по поводу которых регулируются не экологическим законодательством с его публично-правовыми средствами, а гражданским законодательством с преимущественно частноправовыми средствами [Абова Т.Е., Кабалкин А.Ю., 2004: 496–498]. Аналогичная позиция встречается в работах других ученых, при этом имеется дополнительная аргументация, например, о том, что «...следует говорить не о праве собственности на объекты животного мира, а о распространении на них юрисдикции российского государства. Реализуя свое право на животный мир, государство предоставляет право пользования таковым» [Боголюбов С.А., 2007: 217]. Дикие животные в состоянии естественной свободы не могут быть полноценными объектами гражданского оборота и практически исключены из сферы гражданско-правового регулирования [Корнилова Н.В., 2019: 70–73].

³⁶ О порядке приобретения и управления прав на имущество // Свод законов Российской империи. Т. X. Ч. 1. СПб., 1900. С. 58.

научных взглядов ученых дореволюционной России свидетельствуют о существовании права частной собственности на животный мир. Однако нельзя не отметить, что даже при таком правовом режиме «вольерная охота» не была распространена среди помещиков — собственников земельных участков.

Развитие идеи Г.Ф. Шершеневича [Шершеневич Г.Ф., 2017: 253–254] в решении проблемы соотношения права собственности на животный мир можно проследить в действующем законодательстве РФ. Дикие животные не являются принадлежностью земли, а рассматриваются как самостоятельные объекты правоотношений. Действующее законодательство регулирует порядок пользования ими (в первую очередь Закон об охоте). Предоставление в пользование земельного участка не означает возникновение у землепользователя права пользоваться животным миром. В соответствии с законодательством право пользования животным миром является самостоятельным субъективным правом, которое не относится к правомочиям пользования землей.

Концепция Закона о «вольерной охоте» противоречит принципу отделения права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами. При его разработке не учитывалось положение о том, что «пользование животным миром должно юридически основываться (и, соответственно, оформляться) и осуществляться в специальном порядке с учетом условий, обеспечивающих сохранение животного мира как компонента окружающей среды, а также особого значения для удовлетворения духовных потребностей человека и принципа гуманизма при обращении с животными» [Дубовик О.Л., 2007: 574].

В соответствии с Законом об охране окружающей среды животный мир является природным ресурсом наравне с землями, лесами, водами. В отношении каждого природного ресурса законодательство устанавливает правовой режим использования и охраны. Условия и виды пользования животным миром установлены Законом о животном мире. Пользование животным миром осуществляется с учетом специфики этого природного объекта. В необходимых случаях право на пользование животным миром передается одновременно с правом пользования земельными, лесными участками и водными объектами. При этом водопользователи, землепользователи и лесопользователи обязаны осуществлять мероприятия по охране животного мира и среды его обитания. По охотхозяйственному соглашению в аренду передаются земельные и лесные участки и одновременно право на пользование животным миром. На практике вопрос об отделении лесопользования от пользования животным миром встает часто. Суды, руководствуясь принципом отделения права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами, приходят к выводу,

что приобретение права пользования лесным участком не свидетельствует об автоматическом приобретении лицом права пользования животным миром, поскольку для последнего действующим законодательством предусмотрен особый порядок. Пользователь животным миром имеет право, но не обязанность, получать земельные и лесные участки для своих нужд³⁷.

В ряде европейских государств, а также в США существует практика использования диких животных в полувольных условиях в целях охоты на ограниченных территориях. Для удержания животных «охотничьи заповедники» или «охотничьи ранчо» имеют усиленные заборы. Большинство охотничьих ранчо занимают площади от нескольких сотен до нескольких тысяч гектаров, но животные в них не всегда свободно передвигаются по всей площади. Некоторые виды животных ограничиваются в передвижении в гораздо меньших по размерам заграждениях. В отдельных ранчо клиенты с минимальными навыками могут отстреливать животных в огороженном вольере площадью всего в несколько квадратных метров. Иногда диких животных, предназначенных к отстрелу, даже привязывают к колу³⁸. На больших территориях, где невозможно быстро и легко отстрелить животных, на помощь приходят гиды, знакомые с местностью и привычками животных, включая места, где они отдыхают и кормятся. На территории ранчо строят кормовые станции и водопои именно чтобы привлечь животных в места, где их можно легко добыть, а время прибытия клиентов к кормовым станциям синхронизируется со временем кормления животных.

Нельзя не отметить, что в странах, где существует «вольерная охота», наблюдается активное движение против такого использования животных. Общественные организации возражают против такой охоты ввиду того, что она игнорирует принципы «честной охоты», в соответствии с которыми условия охоты и состояние животного должны быть такими, чтобы у него была возможность уклониться от охотника в естественной среде обитания благодаря своим инстинктам и возможностям. Другое распространенное возражение заключается в том, что «вольерная охота» обычно влечет за собой гораздо больше страданий для животного, чем обычная. По мнению американских ученых, «вольерную охоту» следует определить как «отстрел животных в небольших вольерах»³⁹. Эта деятельность не имеет ничего общего с мотивами, которые определяют подлинную охоту: «добывание здоровой органической

³⁷ См., напр., постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 20.09.2005 № А55-14967/01-10. Available at: URL: <http://base.garant.ru/34502876/> (дата обращения: 20.03.2020)

³⁸ Brian D. Fish in a Barrel, Lions in a Cage: Canned Hunting in the U.S. and South Africa. Available at: <https://www.britannica.com/story/fish-in-a-barrel-lions-in-a-cage-canned-hunting-in-the-us-and-south-africa> (дата обращения: 20.03.2020)

³⁹ Ibid.

пищи; участие во вневременных циклах рождения, смерти и воспитания; почитание жизни».

Исследовав практику использования диких животных в искусственно созданной среде обитания и в полувольных условиях в зарубежных государствах, а также российский исторический опыт в сфере охоты, следует сделать вывод о невозможности введения на территории России данного вида использования диких животных, поскольку такое использование:

1) противоречит принципу осуществления пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными в соответствии с принципами гуманности;

2) не соответствует правовой конструкции права государственной собственности на животный мир;

3) нарушает требования правового принципа отделения права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами;

4) выводит охоту, включая право на добычу охотничьего ресурса, из сферы публично-правового регулирования и ограничивает регулирование цивилистическим способом.

Заключение

На основании исследования дадим научный прогноз возможных последствий внедрения рассмотренных законодательных новаций в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в правовую и экологическую систему России. Прогноз этот крайне негативен.

Изменения Закона об охоте фактически направлены на легализацию «вольерной охоты» — неправомерной добычи охотничьих ресурсов на ограниченной территории, вне среды их обитания, в отсутствие естественной свободы и возможности миграции. Легализуется также незаконное возведение объектов капитального строительства на территориях охотничьих угодий. В связи с этим прогнозируем следующие негативные последствия.

Будут попытки сокращения размера площади земельного и лесного участков под объектом охотничьей инфраструктуры (ранее проектировалось не менее 50 га), в котором допускается любительская и спортивная охота с целью добычи охотничьих ресурсов, содержащихся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. Появятся предложения о передаче полномочий в этой части с федерального подзаконного уровня на региональный.

Возникнут ограждения (заборы) — объекты охотничьей инфраструктуры, в том числе относящиеся к категории капитальных строений и со-

оружий по границам территорий, которые занимают охотничьи угодья. Значительная часть территорий закрепленных охотничьих угодий станет исключительно объектом охотничьей инфраструктуры, предназначенной для содержания, разведения и использования охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. Это создаст коллизии с земельным и противоречия с лесным законодательством и воспрепятствует естественной миграции всех объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов, что, в свою очередь, влечет опасность возникновения в действиях охотпользователей признаков административных правонарушений. Возникнут проблемы с государственным надзором за соблюдением соответствующих требований к земельным и лесным участкам, а также вольерам и ограждениям в качестве объектов охотничьей инфраструктуры, например, их размерам.

Классификация семи видов охоты, определяющая их правовой режим, утратит четкость. Трансформируется юридическое понятие «охота». Содержание понятия «любительская и спортивная охота», включающее в себя шесть признаков, фактически сократится до двух элементов — добычи дикого животного, находящегося в неволе, и получения продукции охоты. Охота в качестве вида деятельности выйдет из сферы публичного права и станет предметом регулирования договора услуги, удовлетворяющего спорное с позиций правомерности и безопасности волеизъявление его сторон. В связи с прогнозируемой востребованностью «вольерной охоты» возникнет «охота без правил», не имеющая ограничений, запретов и требований при отсутствии юридической ответственности, что создаст вседозволенность и безнаказанность лиц, ее организующих и осуществляющих.

Нельзя исключать, что на территориях охотничьих угодий в качестве объектов капитального строительства, в том числе объектов благоустройства легально возникнут коттеджи, бассейны, теннисные корты, поля для игры в гольф и пр. строения и сооружения, не отвечающие целевому назначению земельных и лесных участков. При придании им статуса объектов гражданских прав неизбежно возникнут коллизии и противоречия в связи с оборотоспособностью 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 Земельного кодекса Российской Федерации). Утратит значение конкурентный порядок предоставления права пользования охотничьим угодьем в целях ведения охотничьего хозяйства (ст. 27, 28 Закона об охоте).

Помимо правовых последствий легализации «вольерной охоты», необходимо обратить внимание на последствия для окружающей среды, о ко-

торых ученые предупредили законодателей, выразив крайнюю обеспокоенность в связи с принятием в первом чтении законопроекта, легализующего «вольерную охоту»⁴⁰. В обращении отмечено, что такие специализированные охотничьи хозяйства будут нести колоссальную угрозу естественным популяциям животных и растений, причем вредоносные преобразования распространятся на огромные территории, равные тысячам гектаров, будут иметь глубокий характер и необратимые последствия. Интенсивные биотехнические мероприятия, направленные на поддержание высокой численности и значительной плотности небольшого числа видов животных на ограниченной территории ведут к разрушению системы межвидовых связей, катастрофическому сокращению биологического разнообразия и полной деградации сложнейших комплексов биогеоценозов, на формирование которых уходят многие тысячи лет эволюции.

Высокая плотность крупных копытных млекопитающих неизбежно приводит к глубоким разрушениям растительного и почвенного покрова. При этом в охотхозяйствах целенаправленно снимается пресс хищников и, как правило, полностью уничтожается популяция волка и рыси. Тем самым разрушается сформировавшийся за долгое время эволюции тончайший механизм взаимных межвидовых приспособлений, ответственный за устойчивость экологических систем, и разрушение этого механизма неизбежно затронет соседние с охотничьими хозяйствами территории.

Также существуют гигантские риски, связанные с разрушительными последствиями «обогащения» фауны того или иного охотничьего хозяйства посредством акклиматизации в нем видов животных, ранее не свойственных данной экосистеме. Исход подобных экспериментов непредсказуем. «Вселенные» виды обычно ведут себя экологически агрессивно: они часто оказываются конкурентоспособнее, чем аборигенные, имеют более высокий демографический потенциал, ведущий к собственному демографическому взрыву, оказывают чрезмерное воздействие на растительный покров и приносят разрушительные последствия для многих аборигенных видов (не только конкурентов, но и кормовых объектов для «вселенцев»). Еще в советское время попытки «обогащения охотничьей фауны» получили отрицательную оценку экологов, установивших разрушительные последствия акклиматизации чужеродных видов для аборигенной фауны, экосистем и эпизоотической обстановки.

⁴⁰ Как сообщил зоозащитный центр «Вита», 30.12.2019 группа российских ученых-биологов направила обращение Председателю Государственной Думы (копию — Руководителю Администрации Президента). Обращение подписали 26 докторов и кандидатов наук из ведущих научных учреждений страны. Available at: URL: <http://www.vita.org.ru/new/2019/dec/30.htm> (дата обращения: 07.01.2020)

К тому же, как предупреждали биологи, любой вид животных является носителем многообразного паразитоценоза и резервуаром новых форм патогенных вирусных и бактериальных агентов, включая заболевания, к которым у представителей местной фауны отсутствует иммунитет, что является одной из основных причин вымирания растений и животных за последние 500 лет. В связи с отмеченными угрозами, а также учитывая антигуманный характер «вольерной охоты», авторы обращения призывали парламентариев не допустить, чтобы «Россию превратили в территорию сохранения и процветания порочной практики эксплуатации животного мира» и снять законопроект с рассмотрения⁴¹.

Авторы солидарны с учеными-биологами и выражают надежду, что введенные Законом о «вольерной охоте» новеллы будут отменены (признаны утратившими силу), поскольку их коррекция невозможна ввиду концептуальной несостоятельности.



Библиография

Абова Т.Е., Кабалкин А.Ю. (ред.) Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. М.: Юрайт, 2004. 975 с.

Анисимов А.П. Правовой режим охотничьих угодий // Юридическая наука. 2013. N 1. С. 26–29.

Боголюбов С.А. (ред.) Комментарий к Закону о животном мире. М.: Юстицинформ, 2002. 368 с.

Боголюбов С.А. и др. Реализация прав собственности на природные ресурсы. М.: Юристъ, 2007. 240 с.

Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. 528 с.

Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права. М.: ИНФРА-М, 2015. 320 с.

Данилкин А.А., Краев Н.В. Воля, полуволя и неволя (проблемы правового регулирования разведения диких животных) // Экологическое право. 2017. N 6. С. 24–32.

Дубовик. О.Л. Экологическое право. М.: Эксмо, 2007. 768 с.

Иутин И.Г. и др. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2009 г. «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2011. 296 с.

Кичигин Н.В. и др. Правовое регулирование возмещения экологического вреда. М.: ИНФРА-М, 2017. 368 с.

Корнилова Н.В. О праве собственности на объекты животного мира // Аграрное и земельное право. 2019. N 5. С. 71–73.

Лебедев В.М. и др. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М.: Юрайт, 2005. 921 с.

Минина Е.Л. и др. Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов. М.: ИНФРА-М, 2016. 328 с.

⁴¹ Там же.

Ноздрачев А.Ф. и др. Комментарий к главе 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. «Административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (постатейный). М.: ИНФРА-М, 2020. 472 с.

Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. 240 с.

Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование. М.: Норма, 2018. 168 с.

Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М.: ИНФРА-М, 2014. 172 с.

Хлуденева Н.И. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». М.: Контракт, 2018. 528 с.

Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Общая часть. М.: Юрайт, 2019. 148 с.

Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki. 2020. No 2

Legalization of Aviary Hunting as Another Controversial Result of Domestic Law-Making



Dmitry Gorokhov

Leading Researcher, Department of Environmental and Agricultural Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences. Address: 34 Bolshaya Chermushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation. E-mail: julia7709@yandex.ru



Svetlana Ivanova

Associate Professor, Department of Land and Labor Law, Orenburg State Agrarian University, Candidate of Juridical Sciences. Address: 18 Chelyuskintsev Str., Orenburg 460014, Russian Federation. E-mail: servis-05@list.ru



Abstract

The article presents results of a comprehensive study of the Federal law “On amendments to the Federal law “On hunting and conservation of hunting resources and on amendments to several legislative acts of the Russian Federation” and the Federal law “On the animal world”, including the history of its design. This Law allows hunting wild animals kept in semi-free conditions and in artificially created habitat (“aviary hunting”). The research was carried out using formal legal and system methods, as well as methods of modeling and comparative law. Its purpose is to find out what is correlation of legislative innovations with “hunting” and environmental legislation and what are possible consequences of their application. The relevance of the research is highlighted by the negative public response accompanied process of designing and approving the law on “aviary hunting”, which is in clear contradiction with the legislative trend of humanizing the treatment of animals. It is proved the purpose of the Law is to legalize illegally conducted “aviary hunting” in order to ensure the continuation of this activity already legally and to remove it from the bans, restrictions and requirements established in the Federal Law on hunting and hunting rules. The Law on “aviary hunting” does not conform to legal concept of hunting and main provisions of the natural resources and environmental legislation of Russia, provide in

fact, the illegal “privatization” of wildlife, which is state property now, as well as areas of hunting grounds by permitting to build real estate in the form of capital structures. It is argued that the foreign experience of “aviary hunting” referred to by the initiators and authors of the Law is not applicable in the Russian legal system based on another principles. As a consequence, legislative innovations does not match the concept of state ownership of wildlife, violate the following basic legal requirements: separation of the right to use the animal world from the right to use land and other natural resources, implementation of wildlife use methods that do not allow cruel treatment of animals, in accordance with the principles of humanity. Retrospect shows that in Russia “aviary hunting” was not widespread even in the conditions of landlord ownership. A forecast of negative consequences of the adoption of the Law on aviary hunting is given, and a proposal is made to cancel or invalidate its provisions.



Keywords

law-making, legislative initiative, hunting, aviary hunting, animal cruelty, habitat of the animal world, maintenance and breeding of hunting resources.

For citation: Gorokhov D.B., Ivanova S.V. (2020) Legalization of Aviary Hunting as Another Controversial Result of Domestic Law-Making. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 183–210 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2020.2.183.210



References

- Abova T.E., Kabalkin A.Yu. (ed.) (2004) Comments to the Civil Code of the Russian Federation. Moscow: Yurait, 975 p. (in Russian)
- Anisimov A.P. (2013) Legal regime of hunting grounds. *Yuridicheskaya nauka*, no 1, pp. 26–29 (in Russian)
- Bogolyubov S.A. (ed.) (2002) *Comments to the Law on the animal world*. Moscow: Yustitsinform, 368 p. (in Russian)
- Bogolyubov S.A. et al. (2007) *Realization of property rights to natural resources*. Moscow: Yurist, 240 p. (in Russian)
- Bogolyubov S.A. (2010) *Lawmaking in the field of ecology*. Moscow: Eksmo, 528 p. (in Russian)
- Bogolyubov S.A. (2015) *Implementation of environmental policy through law*. Moscow: INFRA-M, 320 pp. (in Russian)
- Danilkin A.A., Kraev N.V. (2017) Freedom, semi-freedom, captivity (legal regulation of the breeding of wildlife). *Ekologicheskoe pravo*, no 6, pp. 24-32 (in Russian)
- Dubovik. O.L. (2007) *Environmental law*. Moscow: Eksmo, 768 p. (in Russian)
- Iutin I.G., Kichigin N.V. et al (2011) Comments to the Federal Law On Hunting and Conservation of Hunting Resources with Amendments. Moscow: Yustitsinform, 296 p. (in Russian)
- Khludeneva N.I. (2014) *Defects of legal regulation of environmental protection*. Moscow: INFRA-M, 172 p. (in Russian)
- Khludeneva N.I. (ed.) (2018) Comments to the Federal Law on Environmental Protection. Moscow: Kontrakt, 528 p. (in Russian)

- Kichigin N.V. (ed.) (2017) *Legal regulation of compensation for environmental harm*. Moscow: INFRA-M, 368 p. (in Russian)
- Kornilova N.V. (2019) The right of ownership of objects of the animal world. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, no 5, p. 71–73 (in Russian)
- Lebedev V.M. (ed.) (2005) *Comments to the Criminal Code of the Russian Federation*. Moscow: Yurayt, 921 p. (in Russian)
- Minina E.L. (ed.) (2016) *Legal regulation of the use and protection of biological resources*. Moscow: INFRA-M, 328 pp. (in Russian)
- Nozdrachev A.F. (ed.) (2020) *Comments to chapter 8 of the Code of administrative offences*. Moscow: INFRA-M, 472 p. (in Russian)
- Shershenevich G.F. (2019) *Textbook of Russian civil law. Common part*. Moscow: Yurait, 148 p. (in Russian)
- Sukhanov E.A. (1991) *Lectures on property law*. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 240 p. (in Russian)
- Tikhomirov Yu.A. (2018) *Legal forecasting*. Moscow: Norma, 168 pp. (in Russian)