

Дмитрий Бугаёв, Михаил ЛАПТЕВ

# ОХОТНИЧИЙ БИЛЕТ ЕДИНОВОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОБРАЗЦА:

## правовое регулирование и проблемы правоприменительной практики



Российское государство в 90-е годы XX века не уделяло должного внимания правовому регулированию отношений в сфере охраны и использования объектов животного мира. Унаследовав от Советского Союза «Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР»,<sup>1</sup> и Типовые правила охоты,<sup>2</sup> а также инструктивный материал Главохоты РСФСР отечественная нормативная база долгое время не пополнялась иными актами. Законодательным органом принимались законы, опосредованно регулирующие рассматриваемую сферу.<sup>3</sup> Принятым в 1995 году Федеральным законом от 24 апреля 1995 № 52-ФЗ «О животном мире» была обозначена перспектива развития данной отрасли.<sup>4</sup> При этом правовое положение охотника, как самостоятельного пользователя природными ресурсами, не было урегулировано. На уровне подзаконного правового материала ситуация усугублялась бессистемным эпизодичным регулированием, как всей сферы в целом,<sup>5</sup> так и правового статуса охотников в частности.<sup>6</sup>

Попытка Правительства РФ сохранить и развить наследие советской эпохи в рамках рыночной экономики и нового взгляда на правовое регулирование общественных отношений показало свою несостоятельность. Руководствуясь постановлением Правительства РФ от 26 июля 1993 года № 728 «О любительской и спортивной охоте в Российской Федерации» на территории Российской Федерации, образовывались общества, выдававшие

свои охотничьи билеты, действовавшие на всей территории РФ.<sup>7</sup> При этом Министерство юстиции РФ, в рамках контроля за их деятельностью, не уделяло должного внимания процедурам выдачи охотничьего билета, в силу специфики данного вида деятельности.

Весьма обоснованная передача полномочий в сфере охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, от Министерства сельского хозяйства РФ к Министерству природных ресурсов и экологии РФ (далее - Минприроды РФ)<sup>8</sup> отразилась на правовом регулировании сферы. За достаточно короткий период времени Минприроды РФ по ключевым вопросам, указанным в ст. 32 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее – Закона) подготовило изменения в федеральное законодательство,<sup>10</sup> разработало правительственные акты<sup>11</sup> и издало ряд приказов. Эти действия с одной стороны существенно стабилизировали правовое регулирование рассматриваемой сферы, с другой слабо проработанный нормативный материал вызвал критику оппонентов и раздражение у правоприменителей.<sup>12</sup>

*Бугаёв Дмитрий Валериевич, заместитель начальника управления Охотрыбнадзора Белгородской области, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета «НИУ БелГУ», к.ю.н.*

*Лаптев Михаил Дмитриевич, студент РУДН*

Правовой статус охотника, как пользователя природными ресурсами, также претерпел изменения. Законодатель в ст. 20 и 21 Закона определил правовой статус охотника – физического лица, сведения о котором содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранного гражданина, временно пребывавшего в Российскую Федерацию и заключивший договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства. Положения указанных статей получили развитие в приказе Минприроды РФ от 1 июля 2011 года № 13 «Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета».<sup>13</sup> В специализированной литературе данный акт не критиковал только ленивый.<sup>14</sup> При этом наличие правового акта, установившего полномочия государственных органов по выдаче охотничьего билета уже является положительным результатом развития правового регулирования сферы.

Статья 21 Закона, содержит основные понятия об охотничьем билете единого федерального образца (далее – Билет), часть которых, не смотря на нормативное урегулирование, нуждается в дополнительной регламентации – «требования охотничьего минимума», «документ единого федерального образца», «государственный охотхозяйственный реестр», «требования правил охоты», «требования техники безопасности при осуществлении охоты», «требования безопасности при обращении с орудиями охоты», «основы биологии диких животных». Требуется уточнения процедура выдачи и время фактического действия и аннулирования Билета. Системный анализ ст. 21 указанного Закона указывает на то, что гражданин получивший Билет на руки еще не является охотником. Лишь после получения уведомления, содержащего информацию о дате внесения соответствующих сведений в государственный охотхозяйственный реестр, он может реализовывать свое право, уже обладая правоудостоверительным документом.

Не ясна логика законодателя по построению системы выдачи Билета гражданам в оперативном порядке<sup>15</sup> с последующей проверкой представленных гражданином документов и аннулированием выданного документа, в случае если физическое лицо не соответствует заявленным требованиям (наличие непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления).

Введенный в действие с 1 июля 2011 года приказ Минприроды РФ от 20 января 2011 года № 13 «Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета»<sup>16</sup> (далее – Порядок), увеличил количество вопросов, связанных с практикой его применения на местах.<sup>17</sup>

Закрепив в ст. 34 Закона полномочия субъектов РФ по выдаче и аннулированию охотничьих билетов законодатель тем самым замедлил построение единой общероссийской системы учета охотников и внес дисбаланс в сферу регулирования реализации прав граждан на охоту.

Указанные негативные последствия проявляются при анализе практики применения, как указанной правовой нормы, так и правовых актов, принятых во исполнение данного требования.

Переложив финансирование процесса производства и выдачи Билета на уровень субъектов РФ, Минприроды РФ фактически встало на путь необходимости периодического уточнения Порядка, что повлечет неэффективное расходование бюджетных средств.

Утвердив форму Билета и установив, что его бланк является защищенной полиграфической продукцией, Минприроды санкционировало выпуск 83-х (по числу субъектов) образцов продукции, каждый из которых будет иметь заметное отличие от остальных, равно как стоимость и тираж. Не лишним будет указать, что являясь документом единого федерального образца без ограничения срока действия (п. 3 ст. 21 Закона) Билет должен

изготавливаться из качественных материалов, возможно, частично ламинироваться, чтобы обеспечить его долговременную сохранность, в том числе в экстремальных походных условиях. Действующая форма Билета не учитывает данного требования.

Также необходимо учитывать, что в настоящее время Билет является основанием для приобретения (наследования) спортивного и охотничьего оружия,<sup>18</sup> получения в установленных случаях общегражданского паспорта,<sup>19</sup> осуществления отдельных административных процедур.<sup>20</sup>

В этой связи следует предложить Минприроды РФ осуществить целевой заказ на изготовление Билета единого федерального образца, по аналогии с паспортами, водительскими удостоверениями, партийными и профсоюзными билетами, что также автоматически решило бы вопрос проставления в билетах серии и номера, который остается неурегулированным. Существенной является и процедура заполнения Билета, которая может быть как машинописной, так и ручной, при которой имеет значение цвет чернил и требования к ним.

Механизм финансового обеспечения мероприятий и процедура выдачи Билета требует отдельного рассмотрения. Следует считать целесообразным взимание государственной пошлины за совершение юридически значимых действий с лиц, обращающихся за выдачей Билета, что потребует внесения изменений в Закон и в Главу 25.3. «Государственная пошлина» части 2 Налогового кодекса РФ.<sup>21</sup> Данные средства могли бы частично компенсировать расходы на изготовление Билета и процедуру его выдачи (уведомление охотников, направление запросов и др.). Выстроенная система обязывает оплачивать все общество охотничьи увлечения части граждан, как правило, хорошо обеспеченных. Также необходимо учесть расходы, связанные с получением информации о лицах, переставших соответствовать требованиям ч. 1 ст. 21 Закона и на отправку уведомления, содержащего информацию о дате внесения соответствующих сведений в государственный охотхозяйственный реестр.

В системной связи положений ст. 21 Закона следует вывод, что единственным основанием признания Билета, действующим или аннулированным является соответствующая запись в Государственном охотхозяйственном реестре<sup>22</sup> (далее – Реестр), ведение которого отнесено ч. 6 ст. 37 Закона на уровень субъектов РФ. Фактически речь идет о 83-х самостоятельных реестрах, данные из которых Минприроды РФ получает информацию два раза в год или по запросу в иной срок (п. 7, 29, 30 Положения о Реестре). В тоже время, ч. 3 ст. 37 Закона устанавливает ведение Реестра на основе принципов единства информационных технологий, его общедоступность и непрерывную актуализацию, что невозможно обеспечить при отсутствии разработанной и установленной федеральным центром единой централизованной информационной базы.

Следует отметить, что раздел 7 Реестра «Документированная информация об охотниках» содержит их персональные данные, доступ к которым законодательно ограничен.<sup>23</sup> Таким образом, возможность проверить статус Билета при осуществлении различных контрольных мероприятий, продажи оружия иных юридически значимых действиях представляется сомнительной.

Часть сведений, содержащихся в Реестре, требует регулярно обновления. Так, у охотника может многократно изменяться номер контактного телефона, почтовый адрес и (или) адрес электронной почты, паспортные данные, наименование и реквизиты предприятия (индивидуального предпринимателя), работником которого он является, данные об осуществлении им самостоятельной предпринимательской деятельности, а так же наступление смерти, однако обязанность охотников и иных лиц предоставлять данные об изменениях указанных сведений, охотника сроки и порядок их предоставления не предусмотрены, равно как и ответственность за предоставление в Реестр недостоверных сведений.

Ознакомление охотника под роспись с требованиями охотничьего минимума, включающего в себя требования Правил охоты,<sup>24</sup> требования техники безопасности при осуществлении охоты, требования безопасности при обращении с орудиями охоты, основы биологии диких животных, предусмотрено ч. 1, 7 ст. 21 Закона. Однако форма ознакомления с ними не закреплена. В этой связи следует считать целесообразным организацию и проведение краткосрочных обучающих курсов, форма и содержание которых, равно как и используемый методический материал, могли бы быть нормативно закреплены или рекомендованы. Расходы на обучение, на основании рассчитанных и согласованных уполномоченным органом расценок, должны быть отнесены на счет обучающихся.

Введение проведения проверки знаний требований охотминимума будущих охотников позволит обеспечить безопасность про-

ведения охот, уменьшит размер причиняемого ущерба госохотфонду, а также повысит культурно-нравственный уровень охотников.

Подводя итог вышеизложенному следует отметить, что российское законодательство впервые за последние десятилетия получило нормативный материал, который регулирует важнейшую сферу как социальной, так и экономической жизни страны. Само наличие правовых актов, регулирующих статус охотника, порядок учета охотничьих ресурсов и их использование является достижением тех государственных органов и общественных институтов, которые выстраивают систему рационального природопользования. Недостатки правового регулирования, которые отражаются многими авторами, лишь подчеркивают актуальность, регулируемых проблем и наличие возможностей для оптимизации действующего законодательства. 🐾

1. Постановление Совмина РСФСР от 10.10.1960 № 1548 // «СП РСФСР», 1960, № 34, ст. 164.
2. Приказ Главохоты РСФСР от 04.01.1988 № 1 «Об утверждении новых Типовых правил охоты в РСФСР».
3. Ст. 21 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» // «Ведомости СНД и ВС РФ», 17.06.1993, № 24, ст. 857; ст. 137 «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301; Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // «Собрание законодательства РФ», 20.03.1995, № 12, ст. 1024.
4. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» // «Собрание законодательства РФ», 24.04.1995, № 17, ст. 1462.
5. Постановление Правительства РФ от 10.11.1996 № 1342 «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» // «Собрание законодательства РФ», 18.11.1996, № 47, ст. 5335.
6. Постановление Правительства РФ от 26.07.1993 № 728 «О любительской и спортивной охоте в Российской Федерации» // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 02.08.1993, № 31 ст. 2991; Приказ Минсельхозпрода РФ от 25.05.1998 № 302 «О выдаче удостоверений на право охоты» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 18, 10.08.1998.
7. Постановление Правительства РФ от 26.07.1993 № 728 «О любительской и спортивной охоте в Российской Федерации» // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 02.08.1993, № 31.
8. Постановление Правительства РФ от 27.01.2010 № 31 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны и использования объектов животного мира» // «Собрание законодательства РФ», 01.02.2010, № 5, ст. 538.
9. СЗ РФ. – 2009. – 27 июля (№ 30). – Ст. 3735.
10. Федеральный закон от 27.12.2009 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 28.12.2009, № 52 (1 ч.), ст. 6441; Федеральный закон от 27.12.2009 № 374-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // «Собрание законодательства РФ», 28.12.2009, № 52 (1 ч.), ст. 6450; Федеральный закон от 31.05.2010 № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оружии»» // «Собрание законодательства РФ», 07.06.2010, № 23, ст. 2793; Федеральный закон от 28.12.2010 № 398-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия» // «Собрание законодательства РФ», 03.01.2011, № 1, ст. 10; Федеральный закон от 14.06.2011 № 137-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статью 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 20.06.2011, № 25, ст. 3530; Федеральный закон от 01.07.2011 № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 04.07.2011, № 27, ст. 3880; Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4590.
11. Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 491 «Об обеспечении служебным оружием и специальными средствами должностных лиц специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания» // «Собрание законодательства РФ», 12.07.2010, № 28, ст. 3707; Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 159 «О предельной численности должностных лиц специально уполномоченных государственных органов субъекта Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, которым разрешено хранение, ношение и применение специальных средств, служебного оружия, а также разрешенного в качестве служебного гражданского оружия самообороны и охотничьего огнестрельного оружия» // «Собрание законодательства РФ», 02.03.2009, № 9, ст. 1124.
12. Трушин О. «Она должна существовать!» // Российская охотничья газета. – 2011. – 29.06. – 5.07. (№ 27) – С.1-2.
13. Российская газета. – 2011. – 30 марта (№ 66).
14. Арамилева Т. «Читайте закон, и внимательно!» // Российская охотничья газета. – 2011. – 29.09-5.10 (№ 40) – С.1-2.
15. Билет выдается в течение 5 рабочих дней со дня поступления в уполномоченный орган заявления с приложением перечня документов, утвержденного приказом Минприроды РФ от 20.01.2011 года № 13 «Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета».
16. Российская газета. – 2011. – 30 марта (№ 66).
17. Приказ Управления охотничьего и рыбного хозяйства Администрации Волгоградской обл. от 13.10.2011 № 418-04 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче охотничьих билетов единого федерального образца» // «Волгоградская правда», № 197, 19.10.2011; Приказ Воронежской инспекции по животному миру от 08.02.2012 № 23 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги «Выдача и аннулирование охотничьих билетов в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти»» // «Собрание законодательства Воронежской области», № 4, 2012, ст. 119.
18. Статья 13 Федерального закона от 13.12.1996 года № 150-ФЗ (в ред. от 01.07.2011) «Об оружии» // СЗ РФ. – 1996. – 16 дек. (№ 51). – Ст. 5681.
19. Приказ ФМС России от 07.12.2009 № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».
20. Часть 3 ст. 32.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 года № 195-ФЗ (в ред. от 04.06.2011) // Российская газета. – 2001. – 31 дек. (№ 256).
21. «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 07.08.2000, № 32, ст. 3340.
22. Приказ Минприроды РФ от 06.09.2010 года № 345 «Об утверждении Положения о составе и порядке ведения государственного охотхозяйственного реестра, порядке сбора и хранения содержащейся в нем документированной информации и предоставления ее заинтересованным лицам» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – 24 янв. (№ 4).
23. Федеральный закон от 27.07.2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» // Российская газета. – 2006. – 29 июля (№ 165).
24. Приказ Минприроды РФ от 16.11.2010 года № 512 «Об утверждении Правил охоты» // Российская газета. – 2011. – 24 февраля (№ 39).