

Аннотация

Интеграция в Российскую Федерацию двух новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополь закономерно вызывает различные проблемы. Одна из них обнаружилась недавно в связи с таким, казалось бы, частным и не столь значимым в общих масштабах вопросом, как желание властей г. Севастополя легитимизировать охоту на территории этого города. Однако, как показано в статье Д.Б. Горохова, решение этого частного вопроса затрагивает фундаментальные принципы российского земельного, природоресурсного и градостроительного законодательства и выходит, в конечном счете, на проблемы конституционно-правового порядка.

Ключевые слова: интеграция Республики Крым и города федерального значения Севастополь в правовую систему Российской Федерации; категории земель; осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории населенных пунктов и в пределах границ городов; охота и сохранение охотничьих ресурсов; перевод земель из одной категории в другую; правотворчество; территориальное зонирование; целевое использование земель населенных пунктов.

Проблемы правотворчества и соблазн сомнительной легитимизации: когда охота пуце неволи

Состояние проблемы

Недавно на уровне Правительства РФ возникло предложение разработать проект федерального закона об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории города федерального значения Севастополя.

Имеется письмо губернатора г. Севастополя, председателя Правительства Севастополя с обоснованием разработки такого законопроекта. Как указывает губернатор, в границах города федерального значения Севастополя расположены удаленные от городской застройки территории (площадью до 58,6 тыс. га, из них 34,3 тыс. га — земли, покрытые лесом), исторически используемые в качестве охотничьих угодий. С включением г. Севастополя

в состав Российской Федерации возник вопрос о соответствии требованиям российского законодательства такого вида использования земель в границах данного субъекта РФ. В письме губернатора г. Севастополя указывается, что правовой режим земель населенных пунктов, определенный в Земельном кодексе РФ (далее — ЗК РФ), препятствует осуществлению охоты в Севастополе, а «невозможность осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории города Севастополя влечет социальную напряженность среди охотников». Для решения проблемы ставится вопрос о подготовке законопроекта. Обеспокоенность губернатора вполне объяснима и с юридической точки зрения понятна.

Необходимо учитывать обстоятельства, уходящие в историю охоты и культивирования видов деятельности в

сфере охотничьего хозяйства на территории, прилегающей к г. Севастополю, до даты воссоединения Крыма с Россией. В Крыму ранее сформировались и действовали правила законодательства Украины, причем с местными особенностями применения, и это нормы, бесспорно, иные, нежели предусмотренные законодательством Российской Федерации. Ранее у России не было ни возможности, ни необходимости устанавливать требования российского законодательства на территории другого государства вообще и к данным правоотношениям в частности. Развитие г. Севастополя тогда ограничивалось его назначением как военно-морской базы российского Черноморского флота. Этим целям было подчинено территориальное и функциональное развитие города, к которому применялись исключения из общероссийских правил, поскольку сам по себе город — плацдарм особого стратегического назначения — находился на территории другого государства.

Прежние, вынужденные и несвойственные правовой системе России особенности организации управления, территориального местонахождения объектов хозяйственной и иной деятельности, включая охоту в пределах городской черты — границы г. Севастополя сохранились до сегодняшнего дня.

В связи с распространением российской юрисдикции на всю территорию Крымского полуострова и включением двух новых элементов в федеративное устройство страны — Республики Крым и города федерального значения Севастополя — необходим переходный процесс, чтобы привести все общественные отношения, существовавшие ранее и вновь возникающие на присоединенных территориях к «единому знаменателю», включить их в сферу действия российской правовой системы. Не требует доказательств, что время действия переходного периода следует использовать для совершенствования нормотворчества и правоприменения в общих интересах новых субъектов РФ и Российской Федерации в целом¹.

Приходится констатировать тот факт, что состояние сложившихся отношений, правового регулирования и практики правоприменения, доставшееся «по наследству» от Украины в части осуществления охоты и ведения охотхозяйственной деятельности в пределах территории города федерального значения Севастополя в настоящее время *не соответствует законодательству России, регулирующие земельные, градостроительные, и «охотничьи» отношения.*

Тревога губернатора г. Севастополя не напрасна. Согласно российскому законодательству сейчас любые действия, связанные с охотой на землях населенных пунктов, тем более на которых располагается город федерального значения, признаются незаконными и подпадают под признаки правонарушений, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях. Об этом говорят диспозиции статей Кодекса, в частности: 8.8 «Использование земельных участков не по целевому назначению», 8.33 «Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира», 8.37 «Нарушение правил охоты». Особое значение приобретает статья 20.13 КоАП РФ в части ответственности за стрельбу из оружия в населенных пунктах или в других не отведенных для этого местах.

В настоящее время в границах города федерального значения Севастополь реально расположены охотничьи угодья с соответствующей инфраструктурой, проводится охота и осуществляются охотхозяйственные мероприятия, а в системе органов исполнительной власти функционирует Управление лесного и охотничьего хозяйства города². В этом при особой юридической пунктуальности можно усмотреть признаки не только нарушения правил охоты, но и должностных правонарушений. Конечно, сказанное не является призывом подвергнуть преследованию и наказать должностных лиц, допускающих охоту и лиц, ее осуществляющих и ведущих дея-

¹ Переходный период установлен статьей 6 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

Установлено, что со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 г. действует переходный период, в течение которого должны быть урегулированы вопросы интеграции новых субъектов РФ в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

² Управление лесного и охотничьего хозяйства г. Севастополя является исполнительным органом государственной власти города, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции в сфере использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории города федерального значения Севастополь.

тельность в этой сфере в г. Севастополе. К тому же в данном случае отсутствует субъективная сторона правонарушения. Однако проблема *противоречия положения, существующего де-факто тому, что предписывается де-юре*, в г. Севастополе присутствует и остается.

Иницируемая губернатором г. Севастополя и рассматриваемая на уровне федерального Правительства законодательная инициатива в целях исправить ситуацию — не первая. Ровно год назад, в феврале 2015 г., обсуждался проект федерального закона «Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», разработанный Министерством природных ресурсов и экологии РФ.

Законопроект имел целью развитие положений Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Проектируемый закон был направлен на регулирование делящихся отношений в сфере охотничьего хозяйства, возникших до даты распространения российской юрисдикции на территорию Республики Крым и города Севастополя. Задача, которую должен был реализовать законопроект — обеспечение перехода от имевшегося ранее нормативного правового регулирования охоты к регулированию этой деятельности в рамках правовой системы Российской Федерации.

Нормы законопроекта корреспондировались с заключительными положениями (ст. 71) Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее — Закон об охоте), которые применялись к юридическим и физическим лицам на территории Российской Федерации после его принятия и вступления в силу. Таким образом, делалась попытка «привести к единому знаменателю» регулирование отношений в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов на присоединенных территориях, т.е. действие одного и того же Федерального

закона сделать единым для всей территории страны. Проект закона имел хорошую содержательную и техническую подготовку, однако судьба его не сложилась. Видимо, процесс его согласования и внесения для принятия в качестве действующего закона был приостановлен в связи с принятием Конституционным Судом РФ решения о несоответствии Конституции России положения части 3 ст. 71 Закона об охоте (постановление от 25 июня 2015 г. № 17-П)⁴.

Сейчас, в феврале 2016 г., появился похожий, но, по сути, другой проект федерального закона — «Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым». Обращает на себя внимание тот факт, что прошлогодним и нынешним законопроектами предполагается регулировать один и тот же предмет. Однако эти проекты законов не только имеют разные названия (из названия нового исключено упоминание г. Севастополя), но и различны по содержанию. По сравнению с прежним, вновь представленный проект закона более подробен, его структура улучшена, проектируемые статьи дополнены новыми частями. Проектируемый закон направлен на регулирование делящихся отношений в сфере охотничьего хозяйства, возникших до даты распространения российской юрисдикции на территорию Республики Крым, а также возникших в период с 18 марта 2014 г. (даты принятия Республики Крым в состав Российской Федерации) и до окончания переходного периода — 1 января 2015 г. Законопроект обеспечивает переход от ранее имевшегося к современному отечественному нормативному правовому регулированию отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым в рамках единой правовой системы Российской Федерации.

Таким образом, следует констатировать наличие следующих обстоятельств. Во-первых, отчетливо видна *нерешенность задачи в отведенный срок переходного периода (он закончился 1 января 2015 г.)*, поскольку по состоянию на февраль 2016 г. отсутствует действующее решение, имеющее юридическую силу на федеральном законодательном уровне. Значит, интеграция новых субъектов РФ в единую правовую систему Российской

³ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4101; Горюхов Д.Б. О тенденции «сомнительной легитимизации» // Законодательство и экономика. 2015. № 10. С. 75–78.

Федерации в рассматриваемой сфере пока не состоялась и идет с нарушением сроков. Во-вторых, *относительно юридического способа решения задачи в охотничьей сфере* на общероссийской территории полуострова Крым *нет однозначной позиции*. С одной стороны, уже подготовлен один проект федерального закона «Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Крым». С другой стороны, возникла пока еще не облеченная в форму законопроекта инициатива тот же самый «охотничий вопрос» решить персонально для города федерального значения Севастополь отдельным самостоятельным федеральным законом. При этом, судя по всему, идея общего (единого) для двух новых субъектов РФ проекта федерального закона отвергнута.

Говоря неюридическим языком, похоже, что для города федерального значения Севастополя текущая ситуация характеризуется поговоркой — «охота пуще неволи».

Исследования в любых областях знаний необходимо проводить профессионально и добросовестно, а в юриспруденции особенно, при этом результаты работы должны быть законны и обоснованы, опираться исключительно на принципы права и содержание норм законодательства. Здесь необходимо абстрагироваться от каких-либо иных соображений, в особенности от соблазна «простых» решений сложных вопросов, руководствуясь «целесообразностью» или иными подобными мотивами. «Охотничью» севастопольскую проблему, как и другие, надо решать без профессионального и человеческого лукавства, лицемерия и ханжества, без желания угодить высоким начальникам и при этом зарабатывать. Автор выражает надежду на интерес коллег к обозначенной проблеме, приветствует конструктивную критику и приглашает продолжить дискуссию на страницах журнала, считает необходимым привлечь к рассмотрению этой проблемы специалистов в различных отраслях права, не только в земельном, экологическом, природоресурсном, но и в административном и конституционном.

Поиск правового решения проблемы

Анализ законодательства Российской Федерации в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов на предмет возможности осуществления охоты и охотхозяйственной деятельности в городах

В соответствии со статьей 1 Закона об охоте «охотничьим хозяйством» признается сфера деятельности по сохранению и использованию охотничьих ресурсов и среды их обитания, по созданию охотничьей инфраструктуры, оказанию услуг в данной сфере, а также по закупке, производству и продаже продукции охоты. В свою очередь, «охота» — деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой.

Отдельного внимания заслуживает понятие «охотничьи угодья», которое определяется как территории, в границах которых *допускается* осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. В одноименной статье 7 императивно устанавливается следующее положение: «в границы охотничьих угодий включаются земли, правовой режим которых *допускает* осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства». Именно в охотничьих угодьях обеспечивается содержание охотничьей инфраструктуры (ст. 53, 54).

Законом об охоте (ст. 12–19) определены семь видов охоты и их содержание. Следует отметить, что по общему правилу охота осуществляется в охотничьих угодьях, т.е. на их территориях и в их границах. Это относится к самым распространенным видам охоты: промысловой, любительской и спортивной.

Встречаются исключения из общего правила. Для некоторых видов охоты помимо охотничьих угодий *допускается* охота «и на иных территориях, являющихся средой обитания охотничьих ресурсов»⁵. Исключение можно объяснить тем, что при осуществлении этих видов охоты используется в основном такой ее способ, как отлов, а не отстрел диких животных. Охота в этом случае имеет целью не реализацию экономической и профессиональной необходимости (права на предприниматель-

⁵ См. ст. 15 «Охота в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности»; ст. 16 «Охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов»; 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».

скую деятельность), не удовлетворение личных эстетических потребностей охотников, т.е. лиц, обладающих специальным правом, а научное, образовательное, природоохранное значение. Либо такая охота связана с крайней необходимостью, например наличием на определенной территории избыточной численности хищных диких животных, представляющих опасность для людей и их имущества — сельскохозяйственных и домашних животных. Вид охоты в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности (ст. 19) осуществляется без указания на охотничьи угодья и территорию среды обитания охотничьих ресурсов. Однако таковая ведется исключительно в местах традиционного проживания лиц, для которых охота является основой существования. Согласно части 1 ст. 19 Закона об охоте эти лица представляют народы Севера, Сибири и Дальнего востока Российской Федерации. Данный пример наглядно демонстрирует присутствующий в «охотничьем» законодательстве принцип доминирования публичных интересов.

Таким образом, Закон об охоте презюмирует важные общие правила:

1) все, что связано с ведением охотничьего хозяйства *допускается* только на специально предназначенных территориях — в охотничьих угодьях и в их границах, а осуществление охоты — процесса добычи диких зверей осуществляется в охотничьих угодьях, хотя в публичных интересах имеются незначительные исключения;

2) территории охотничьих угодий *допускаются* к размещению только на *землях, правовой режим которых прямо указывает* на такую возможность.

В соответствии с частью 1 ст. 25 Закона об охоте для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства земельные участки и лесные участки из земель, находящихся в государственной собственности, предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в соответствии с Законом об охоте, земельным и лесным законодательством.

Закон об охоте в соответствии с ЗК РФ различает такие понятия как «земли» и «земельные участки». Именно такая терминология, юридические понятия и принципы составляют основу содержания этого Закона. Конструкция Закона об охоте такова, что он сам не предусматривает возможно-

сти осуществления охоты и охотхозяйственной деятельности в городах (в границах их территорий) и соответственно на землях населенных пунктов, как, впрочем, и на землях других категорий. Данный Закон, используя одинаковую терминологию с земельным законодательством, отсылает к нему, при этом, делая важную оговорку, что правовой режим таких земель должен допускать их целевое использование для осуществления охоты и ведения охотничьего хозяйства. Сопоставляя в совокупности и взаимосвязи положения норм статей 1, 7, 12–19, 25, 39, 53 и 54, учитывая их расположение в структуре Закона об охоте, представляется возможным сделать следующее заключение.

Для того чтобы заниматься в Российской Федерации деятельностью в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов необходимо:

1) определиться *с территорией размещения охотничьих угодий, включая их границы*. На этом этапе необходимо выбрать земли, категории которых с учетом их целевого назначения *допускают* осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;

2) провести на землях, категории которых допускают расположение охотничьих угодий, необходимые *землеустроительные мероприятия*, включающие в себя выделение в натуре в качестве объектов недвижимого имущества земельных участков в целях размещения на них и в пределах их границ охотничьих угодий. Осуществить *кадастровый учет* таких земельных участков, включая находящиеся на них леса и водные объекты;

3) в рамках субъекта РФ на земельных участках, на которых располагаются охотничьи угодья, осуществить *территориальное охотустройство*, результатом чего должна стать *схема размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта РФ*. Важно, чтобы *общедоступные охотничьи угодья* составляли не менее двадцати процентов от общей площади охотничьих угодий субъекта РФ;

4) предоставить от лица государства *индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам земельные участки* в порядке, предусмотренном Законом об охоте *для целей осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства в закрепленных охотничьих угодьях*, в том числе для создания, содержания и развития охотничьей инфраструктуры. Лица, которым предоставлены

земельные участки в качестве ведения деятельности на закрепленных охотничьих угодьях должны провести в пределах их границ *внутрихозяйственное охотустройство*⁶.

Основываясь на Законе об охоте, именно так можно обобщенно представить схему действий, обеспечивающую реализацию прав в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории любого субъекта Российской Федерации. Причем указанные действия должны исполняться последовательно и быть реализованы в полном объеме, а представленный перечень действий не является закрытым — это лишь требуемый законом минимум.

Здесь, по нашему мнению, важно иметь в виду логику Закона об охоте и ею руководствоваться:

а) *охотничье хозяйство* — самостоятельная сфера экономической (предпринимательской) деятельности;

б) *охота* — процесс, один из элементов деятельности в рамках ведения охотничьего хозяйства, они понятийно соотносятся как общее и частное;

в) *охотничье угодье* — территория (основа, база), на которой допускается вести охотничье хозяйство, заниматься такой предпринимательской деятельностью и осуществлять охоту; эта территория обязательно должна иметь свои границы на местности;

г) размещение охотничьих угодий *допускается* не везде, а *только на тех землях, правовой режим категорий которых это допускает*.

Что касается охоты и ведения охотхозяйственной деятельности в городе федерального значения Севастополе, то картина проясняется, однако ограничиваться представленной «дорожной картой» и юридической логикой не станем и продолжим исследование анализом иного законодательства по отношению к «охотничьему».

Анализ земельного, лесного, водного и градостроительного законодательства Российской Федерации в отношении возможности осуществления охоты и охотхозяйственной деятельности в городах

В земельном законодательстве (ЗК РФ) содержится лишь семь упоминаний об охоте, которые встречаются в отдельных нормах Кодекса.

Применительно к поставленной задаче имеющиеся в ЗК РФ обстоятельства, указывающие на охоту, возможно систематизировать.

Во-первых, это случаи, имеющие частный характер и предусмотренные:

1) в пункте 2 ст. 24 о служебных наделах, предоставляемых в безвозмездное пользование работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе работникам организаций, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства;

2) в подпункте 24 п. 2 ст. 39.6 о договоре аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключаемом без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, необходимого для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства лицу, с которым заключено охотхозяйственное соглашение.

Во-вторых, случаи публично-правового характера, имеющие принципиальное значение при рассмотрении нашей проблемы и предусмотренные:

1) в подпункте 8 п. 3 ст. 23 в связи с возможностью установления публичного сервитута для использования земельного участка в целях охоты;

2) в пункте 3 ст. 78 — использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель *допускается* для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, если иное не предусмотрено ЗК РФ;

3) в пункте 5.1 ст. 93 — из земель обороны и безопасности *допускается* включать земельные участки, включенные в утвержденный в установленном Правительством РФ порядке перечень земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности и временно не используемых для указанных нужд, в границы охотничьих угодий с согласия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обороны, или федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области безопасности;

4) в пункте 2 ст. 103 — использование земель запаса *допускается* после перевода их в другую категорию, за ис-

⁶ В соответствии с Законом об охоте (ст. 7) 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).

ключением случаев, если земли запаса включены в границы охотничьих угодий;

5) в пункте 2 ст. 98 о составе земель рекреационного назначения, куда входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты, в том числе и дома рыбака и охотника.

В отношении земель населенных пунктов ЗК РФ (ст. 83–85) не предусматривает каких-либо исключений из определенного им (Кодексом) строгого целевого назначения, в том числе для целей охоты и ведения охотничьего хозяйства. Следовательно, применительно к охоте и ведению охотничьего хозяйства ЗК РФ предусматривает исключения в целевом использовании земель в отношении таких категорий, как *земли сельскохозяйственного назначения, земли обороны и безопасности, земли запаса*, но такое исключение в целевом использовании не распространяется на земли населенных пунктов. В ЗК РФ отсутствует такая категория земель, которая специально предназначается для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты.

Исходя из строгого и последовательного соблюдения в ЗК РФ принципа целевого использования земель согласно их категориям, можно заключить, что общедозволительный правовой принцип — *разрешено все, что прямо не запрещено законом* — к земельным отношениям не применим. Поэтому, несмотря на отсутствие в ЗК РФ прямого запрета на осуществление охоты и ведение охотничьего хозяйства на землях населенных пунктов, такая деятельность невозможна без изменения целевого назначения категории земель населенных пунктов. При этом не имеет юридического значения тот факт, что земли населенных пунктов «покрыты лесом», «находятся на удаленном расстоянии от застроенных территорий» и т.п., на что ссылаются ини-

циатор разработки законопроекта, губернатор г. Севастополя.

Не будет лишним сделать отступление и напомнить содержание юридических понятий «категории земель» и «территориальное зонирование» в рамках ЗК РФ и Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ).

Согласно статье 7 ЗК РФ *все земли в Российской Федерации подразделяются на семь категорий*⁷. Главный критерий такого категориального разграничения — принцип целевого назначения использования земель. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. Виды разрешенного использования земельных участков (*но не земель!*) определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений⁸. В этом подзаконном ведомственном нормативном правовом акте (классификаторе) в табличной форме определены позиции видов разрешенного использования земельных участков. Интересующий нас случай представлен под кодами «5.1–5.5» с наименованием «охота и рыбалка» в разделе «отдых (рекреация)» и следующим описанием: «обустройство мест охоты и рыбалки, в том числе размещение дома охотника или рыбака, сооружений, необходимых для восстановления и поддержания поголовья зверей или количества рыбы».

Применительно к интересующей нас категории земель и соответственно статусу территории города федерального значения Севастополь следует обратиться к положениям специальных статей ЗК РФ, входящих в его главу XV «Земли населенных пунктов».

Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий (ст. 83 ЗК РФ). Таким образом, уста-

⁷ 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса.

⁸ См. приказ Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // Российская газета. 2014. № 217. 24 сент.

новлено целевое назначение использования этой категории земель в черте любого города на территории Российской Федерации, а также то обстоятельство, что границы земель населенного пункта как самостоятельной категории должны быть строго обособлены от земель иных категорий.

Относительно решения проблемы города федерального значения Севастополя получается, что в пределах его границ, а равно на территории, отнесенной к категории земель населенных пунктов, занимаемой этим городом, *невозможно выделить* (образовать, вклинить, нарезать, обособить и т.п.) *земли иных категорий, на которых допускается размещение охотничьих угодий, осуществление охоты и ведение охотничьего хозяйства.*

Территориальное зонирование земель населенных пунктов определяется в статье 85 ЗК РФ. Установлено, что в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к девяти территориальным зонам⁹. Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне. Нетрудно заметить, что из всех возможных территориальных зон, установленных для земель населенных пунктов, упоминание об охоте в ЗК РФ отсутствует. Градостроительный регламент для каждой территориальной зоны устанавливается индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных).

Следует отметить, что для земельных участков в зависимости от той или иной из девяти предусмотренных территориальных зон населенных пунктов устанавливается режим использования, основанный на требованиях градостроительного регламента (п. 5–12 ст. 85 ЗК РФ). В приведенных положениях ЗК РФ указание на возможность осуществления охотничьей деятельности также отсутствует.

Градостроительный кодекс РФ (ст. 1) оперирует следующими понятиями.

Градостроительная деятельность — деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования¹⁰, градостроительного зонирования¹¹, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений.

В свою очередь, *территориальными зонами признаются зоны*, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Градостроительный регламент представляет собой устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Для нашего исследования важны установленные ГрК РФ (ст. 2) *основные принципы законодательства о градостроительной деятельности*, такие как: обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам; осуществление градо-

⁹ 1) жилым; 2) общественно-деловым; 3) производственным; 4) инженерных и транспортных инфраструктур; 5) рекреационным; 6) сельскохозяйственного использования; 7) специального назначения; 8) военных объектов; 9) иным территориальным зонам.

¹⁰ *Территориальное планирование* — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

¹¹ *Градостроительное зонирование* — зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

строительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Обратим внимание на наличие установленных требований к документам территориального планирования (ст. 9 ГрК РФ). Такое планирование должно быть направлено на определение в документах назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Соответственно, определяя содержание документов территориального планирования, ГрК РФ в статье 10 указывает на необходимость оценки возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории.

Правила землепользования и застройки (ст. 30) включают в себя: карту градостроительного зонирования¹² и градостроительные регламенты¹³.

В соответствии со статьей 34 при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом:

1) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков;

2) функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа, схемой территориального планирования муниципального района.

При этом границы территориальных зон могут устанавливаться по границам муниципальных образований, в том числе границам внутригородских территорий городов федерального значения¹⁴ и по естественным границам природных объектов.

Особое значение придается (ст. 36) градостроительному регламенту, определяющему правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, а также возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Для нашего исследования важно, например, что градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития (ч. 6 ст. 36).

Важны и последствия таких исключений (ч. 7 ст. 36), связанные с использованием земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются. Использование земельных участков в таких случаях должно определяться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Использование земельных участков в границах особых экономических зон определяется органами управления особыми экономическими зонами. Решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на землях, на которые действие градо-

¹² На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, границы территорий исторических поселений федерального значения, границы территорий исторических поселений регионального значения. Границы указанных зон и территорий могут отображаться на отдельных картах.

¹³ В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются: 1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства; 2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; 3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹⁴ В ГрК РФ указаны только два города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург. Видимо, (по состоянию на февраль 2016 г.) в отношении города федерального значения Севастополь соответствующее уточнение Кодекса пока не состоялось.

строительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, на другой вид такого использования принимаются в соответствии с федеральными законами (ч. 5 ст. 37).

Особое внимание необходимо обратить на положения статьи 4 ГрК РФ, определяющие отношения, регулируемые законодательством о градостроительной деятельности. Сфера регулирования специальным законодательством таких отношений ограничивается рамками определения самой градостроительной деятельности.

Применительно к «охотничьему вопросу» в г. Севастополе важное значение имеет указание, содержащееся в части 3 ст. 4: «К градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности».

Анализ земельного и градостроительного законодательства показывает, что градостроительное зонирование территории населенного пункта — процесс, один из элементов деятельности по использованию земельных участков в рамках целевого назначения земель населенных пунктов. Юридические понятия «категория земель населенных пунктов» и «земельные участки, полученные в результате территориального зонирования» таких земель и применения градостроительного регламента соотносятся между собой как общее и частное. При этом «частное» не может выйти за рамки «общего»¹⁵.

Земельный кодекс РФ (ст. 101 и 102), определяя порядок использования и охраны земель лесного и водного фондов, производит отсылку к лесному и водному законодательству соответственно.

Водный кодекс РФ (далее — ВК РФ) содержит три статьи, в которых присутствует упоминание об охоте. Норма статьи 11 не требует заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный

объект используется для рыболовства и охоты. В соответствии со статьей 45 ВК РФ для целей рыболовства и охоты может быть введено ограничение эксплуатации водохранилища. Специальная статья 51 «Использование водных объектов для целей охоты» содержит отсылочную норму к Закону об охоте.

В Лесном кодексе РФ (далее — ЛК РФ) встречается шесть упоминаний об охоте, которые присутствуют в отдельных нормах Кодекса.

Пребывание граждан в лесах в целях охоты ЛК РФ относит к регулированию лесного законодательства и законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (ч. 7 ст. 11). В свою очередь, осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства признается одним из видов использования лесов (ст. 25). В статье 96 устанавливается возможность использования (применения) охотничьего огнестрельного оружия должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор.

Для нашего исследования представляет интерес статья 36 «Использование лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства». Следует отметить, что положения этой статьи согласуются с положениями Закона об охоте и находятся во взаимосвязи с ними. Установлено, что леса могут использоваться для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Тем самым еще раз подтверждается наша позиция, что охотхозяйственная деятельность и осуществление охоты возможно только на территории и в границах охотничьего угодья с выполнением требований положений Закона об охоте. Лесные участки предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на основании охотхозяйственных соглашений, заключенных в соответствии с Законом об охоте и договоров аренды лесных участков. На лесных участках, предоставленных для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (в границах охотничьих угодий), допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры в соответствии с Законом об охоте. Использование гражданами лесов в общедоступ-

¹⁵ В связи с этим напомним результат наблюдения, приведенного ранее в отношении понятий «охотничье хозяйство» и «охота».

ных охотничьих угодьях осуществляется без предоставления лесных участков. В статье 72 ЛК РФ устанавливается срок, совпадающий со сроком, указанным в Законе об охоте, на который может быть заключен договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности в целях осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства. ЛК РФ дополняет Закон об охоте положением о том, что правила использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства устанавливаются законом субъекта РФ.

Принципиальную важность для нашего исследования и случая с населенными пунктами имеет *норма статьи 105 «Правовой режим лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов»*. В частности, *в лесопарковых зонах и городских лесах запрещается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства*. Применительно к «охотничьей» проблеме города федерального значения Севастополь данное обстоятельство является *императивно установленным запретом* и очередным неблагоприятным юридическим фактом, причем не требующим доказательства.

О возможной дискуссии

Предвижу следующий вопрос, который является одновременно предложением оппонентов об образовании охотничьих угодий на земельных участках, принадлежащих г. Севастополю и включении таких участков (угодий) в состав зон, находящихся на удалении от так называемой «селитебной» части города (жилой, деловой, производственной и т.д.). Разве нельзя «вписать» охотничьи угодья в границы земель г. Севастополя с помощью планирования развития и зонирования городской территории, и разместить их, например, на земельных участках в рекреационной зоне?¹⁶

У меня положительно ответить на заданный вопрос не получается. Позиция основывается на следующих положениях.

1. Территориальное зонирование земель населенных пунктов, как, впрочем, и земель других категорий, осуществляется только в пределах территории (внутри) той или иной земельной категории, которые имеют строгое целевое назначение их использования.

В связи с этим напомним, что Закон об охоте, ЗК РФ, ГрК РФ и ЛК РФ не случайно различают понятия «земли» и «земельные участки», вкладывают в их содержание разный смысл. Поэтому *с помощью территориального зонирования и градостроительного регламента изменить категорию земли как природного объекта и природного ресурса нельзя, более того, с моей точки зрения — недопустимо*. Внутри земель, относящихся к категории земель населенных пунктов, возможно проводить зонирование и определять градостроительную ценность и назначение для образования земельных участков как объектов права собственности, недвижимого имущества, относящихся к установленным девяти зонам для определения целевого назначения использования каждого земельного участка, входящего в границы населенного пункта. При этом, как уже отмечалось, границы городских, сельских населенных пунктов должны быть отделены от земель иных категорий.

2. Важно учесть еще один момент. Законом об охоте регулируются отношения, возникающие в связи с осуществлением видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, они же — отношения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. В тексте этого Закона встречаются отсылочные нормы к земельному, лесному, и гражданскому законодательству. Специально упомянут Закон об оружии и сделана ссылка на него. Градостроительное законодательство Закон об охоте не упоминает. На наш взгляд, такое «не видение» охотничьего Закона вовсе неслучайно. Все дело в видах правоотношений, а они разные и не стыкуются между собой. По логике Закона об охоте (ст. 4) градостроительные отношения никак не «прописываются» в отношения, возникающие в связи с осуществлением видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, никак с ними не соприкасаются и на них не проецируются. Впрочем, и наоборот, ГрК РФ (ст. 4) «не видит» Закон об охоте в пределах градостроительных

¹⁶ Для того чтобы только сделать шаг к ответу на этот вопрос, следует провести крупное научно-практическое мероприятие ранга представительной конференции. Причем желательно в Крыму на побережье, летом, в хорошую погоду. Однако, раз взялся, попробую представить свою позицию, находясь у себя дома, зимой в Подмоскowie.

отношений. Между этими правоотношениями, соответственно и между законодательством, их регулирующим, как говорится «дистанция огромного размера» и преодолеть ее не только не стоит пытаться, но и просто не нужно. У них разные категории, цели, принципы, которые совместить не получится, неизбежно возникнут не только нестыковки, но и противоречия.

Делать акцент на применении градостроительного законодательства при решении «охотничьего вопроса» в городе федерального значения Севастополе — значит допускать ошибку в понимании природы правоотношения и в применении закона, подлежащего применению.

3. В городе федерального значения Севастополь можно посредством зонирования территории, занимаемой этим городом, расположенной на землях населенного пункта получить рекреационную зону: образовать («нарезать») в такой городской зоне земельные участки, провести землеустроительные мероприятия и поставить такие участки на кадастровый учет.

Однако согласно ЗК РФ (ст. 98) на этих земельных участках допускается располагать только дома рыболова и охотника — наряду с такими объектами городской инфраструктуры, как дома отдыха, пансионаты, туристско-оздоровительные лагеря, детские туристические станции и спортивные лагеря, другими аналогичными объектами.

Содержащийся в ЗК РФ перечень объектов рекреационной инфраструктуры, которые допустимы на землях населенных пунктов и в границах городов наглядно демонстрирует невозможность соседства с основными объектами охотничьей инфраструктуры. Надо полагать, что ЗК РФ не случайно заимствовал из Закона об охоте только одно определение из всего перечня охотничьей инфраструктуры. Это обстоятельство объясняется исключительно целевым назначением земель населенных пунктов и общественной опасностью охоты в качестве вида деятельности, осуществляемого в городах и в границах их территорий.

Законом об охоте установлены объекты инфраструктуры, необходимые для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства¹⁷. Причем очевидно, что «дома охотника» — это не основной объект инфраструктуры для осуществления охоты и ведения охотхозяйственной деятельности. В доказательство позиции позволим себе так же привести некоторые положения Закона об охоте (ст. 1). Напомним, что охота — деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой. Добыча охотничьих ресурсов — отлов или отстрел охотничьих ресурсов, способы охоты — методы и приемы, применяемые при осуществлении охоты, в том числе с использованием охотничьих сооружений, собак охотничьих пород, ловчих птиц. Орудия охоты — огнестрельное, пневматическое и холодное оружие, отнесенное к охотничьему оружию в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»¹⁸, а также боеприпасы, капканы и другие устройства, приборы, оборудование, используемые при осуществлении охоты.

Анализ действующих федеральных законов не дает возможности представить ситуацию, а главное, понять ее необходимость, когда например, в городе федерального значения в зоне рекреации с охотничьими угодьями соседствуют детские туристические станции и спортивные лагеря, на общегородской территории стоят стрелковые вышки, располагаются кинологовические сооружения и питомники собак охотничьих пород, объявляется сезон охоты и ведется поиск, выслеживание, преследование охотничьих ресурсов и их добыча (в том числе с собаками и ловчими птицами), а затем их переработка и транспортировка. При этом добыча осуществляется путем отстрела с применением охотничьего оружия. Федеральные законы также ограничивают мое воображение, например, и в том случае, когда в рекреационной зоне города федерального значения по соседству с объектом физической культуры и спорта, туристической ба-

¹⁷ Согласно статье 53 охотничья инфраструктура включает в себя охотничьи базы, дома охотника, егерские кордоны, иные остановочные пункты, лодочные пристани, питомники диких животных, кинологовические сооружения и питомники собак охотничьих пород, стрелковые вышки, тир, кормохранилища, подкормочные сооружения, прокосы, просеки, другие временные постройки, сооружения и объекты благоустройства, предназначенные для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. К охотничьей инфраструктуре также относятся лесные дороги и другие линейные объекты, необходимые для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

¹⁸ СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

зой, трассой или тропой для туристов поставлены капканы и другие устройства (сети), приборы, оборудование, используемые при осуществлении охоты. Или стрелковые номера для стрельбы охотников-любителей и спортсменов определены в охотничьем уголье, включая сектора проведения выстрелов, а рядом располагаются пансионаты и дома отдыха и т.п.¹⁹

Урбанистические тенденции развития любых территорий, а в особенности, тех, которые соприкасаются с границами городов, не позволит диким животным, находясь в естественной среде обитания и состоянии естественной свободы присутствовать в охотничьих угольях, расположенных на земельных участках, входящих в состав внутригородских территорий. Руководствуясь биологическим инстинктом, животные вынуждены будут мигрировать дальше от людей и от места их хозяйственной и иной деятельности на другие территории. Очевидно, что в границах территории города федерального значения диких животных, представляющих охотничий ресурс, просто не станет.

Нормативно установленные определения ведения охотничьего хозяйства и статуса охотника, порядка и основания возникновения у лица права на осуществление специального вида деятельности — производство охоты своим содержанием подтверждают опасность такой деятельности (ст. 20, 21, 23 Закона об охоте).

Охотником признается физическое лицо, сведения о котором содержатся в государственном охотхозяйственном реестре²⁰. Охотничий билет выдается физическим лицам, обладающим гражданской дееспособностью в соот-

ветствии с гражданским законодательством, не имеющим непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления. Охотник должен знать Правила охоты²¹ и соответствовать требованиям охотничьего минимума²², включающими в себя знание правил охоты, техники безопасности при осуществлении охоты, правил безопасности при обращении с орудиями охоты, а также основ биологии диких животных. Однако вряд ли возможно требовать от охотников всей страны знать особенности и обладать навыками ведения охоты в городе федерального значения, с применением даже разрешенных охотничьих орудий и способов. В связи с этим неслучайно ранее была упомянута статья 20.13 КоАП РФ, входящая в главу 20 Кодекса с названием «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность».

4. Нельзя не согласиться, что существует возможность образовывать на землях населенных пунктов (в рекреационной части) в порядке территориального зонирования зоны отдыха и даже особо охраняемые территории. Такая процедура допускается на основании норм, содержащихся в пунктах 9, 10 ст. 85 ЗК РФ. Земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма. В пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культур-

¹⁹ Согласно Правилам охоты (разд. VII «Требования к огнелову и отстрелу охотничьих животных») способами добычи охотничьих животных могут быть: использование стандартных ногозахватывающих удерживающих капканов со стальными дугами; применение самоловов для добычи копытных животных; добыча кабанов загоном, нагоном, а также с применением собак охотничьих пород; стрельба дробью или картечью по копытным животным; применение сетей и других ловчих приспособлений из сетей; применение самострелов, настороженного огнестрельного, пневматического и метательного оружия, падающих пик, крючьев, ловчих ям, «подрезей», «башмаков» и других самоловов; применение петель, ... изготовленных из многожильного металлического троса диаметром не более 4 миллиметров и общей длиной троса не более 150 сантиметров; применение снотворно-наркотических, отравляющих и обездвиживающих веществ.

²⁰ См. приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 6 сентября 2010 г. № 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. № 4; приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 17 июня 2014 г. № 269 «Об утверждении форм государственного охотхозяйственного реестра и о внесении изменений в Положение о составе и порядке ведения государственного охотхозяйственного реестра, порядке сбора и хранения содержащейся в нем документированной информации и предоставления ее заинтересованным лицам, утвержденное приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 345» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 5.

²¹ См. приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 16 ноября 2010 г. № 512 «Об утверждении правил охоты» // Российская газета. 2011. № 39. 24 февр.

²² См. приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30 июня 2011 г. № 586 «Об утверждении требований охотничьего минимума» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 46.

ное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94–100 ЗК РФ. Важно отметить, что, предоставляя возможность образования особо охраняемых территорий в городах, статья 85 ЗК РФ делает отсылку к другим статьям Кодекса, тем самым распространяя на земельные участки таких зон в городах правовой режим, установленный для земель особо охраняемых территорий (гл. XVII, ст. 98 «Земли рекреационного назначения»).

Следует подчеркнуть и напомнить, что применительно к осуществлению видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства допускается возможность возводить на земельных участках соответствующих городских территориальных зон лишь дома охотника. Нельзя забывать и об установленном ЗК РФ запрете деятельности на землях рекреационного назначения, не соответствующей их целевому назначению.

Таким образом, *не представляется возможным на земельных участках города в составе рекреационных зон располагать охотничьи угодья и вести деятельность в сфере охотничьего хозяйства*. В нашем случае получается, что в городе федерального значения Севастополе законодательством допускается принять и разместить охотников, оказать им услуги по отдыху, приему пищи и т.п. услуги, аналогичные гостиничным, а охотиться отправить за пределы границы города на земли иных категорий, которые допускают расположение охотничьих угодий, и соответственно осуществление охоты.

Высказанную позицию дополнительно подтверждают положения статьи 55 Закона об охоте. Услуги в сфере охотничьего хозяйства оказываются на основании договоров возмездного оказания услуг в соответствии с гражданским законодательством. Туристская деятельность, в том числе туризм въездной, при осуществлении которой в туристский продукт включаются услуги в сфере охотничьего хозяйства, осуществляется в соответствии с Законом об охоте и Федеральным законом от 24 ноября

1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»²³.

5. Для рассматриваемой проблемы важно также показать соотношение положений статьи 85 ЗК РФ о земельных участках в составе рекреационных зон и земельных участках в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах (п. 9–11). На земельных участках рекреационной зоны населенных пунктов (городов) располагать охотничьи угодья и полноценно заниматься охотничьей деятельностью нельзя. Применяя технико-юридический способ отсылочной нормы, ЗК РФ распространяет на такие участки правовой режим земель особо охраняемых территорий, который ограничивает возможность размещения домов охотника. Прямо противоположная картина складывается с земельными участками в составе зон сельскохозяйственного использования. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения допускает использование таковых для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (п. 3 ст. 78 ЗК РФ). Однако ЗК РФ не распространяет ни в полном, ни в ограниченном объеме правовой режим этих земель (нет отсылочной нормы к главе XIV и статьям 77–80) на земельные участки населенных пунктов, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, сооружениями сельскохозяйственного назначения. Главный федеральный земельный закон ограничивается указанием «земельные участки используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки».

Таким образом, на примере сельского хозяйства, мы в очередной раз убеждаемся, что *принцип строго целевого назначения использования земель* применительно к их категориям относится к *фундаментальным положениям* российского земельного права. В отношении земель населенных пунктов (городов) жесткость рамок такого целевого использования проявляется не только по отношению к ведению деятельности в сфере охотничьего хозяйства и осуществлению охоты.

²³ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

Заключительный вывод

Проведенное исследование путем анализа и оценки законодательства²⁴, сопоставляя в совокупности и взаимосвязи положения и нормы статей федеральных законов, учитывая правовые принципы, составляющие основу регулирования общественных отношений, опираясь на предварительные выводы, предоставляет возможность сделать следующий заключительный вывод применительно к решению «охотничьего вопроса» в городе федерального значения Севастополь.

1. При регулировании отношений в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а также: земельных, водных, лесных и градостроительных отношений применяется исключительно принцип: «допускается только то, что непосредственно установлено в законе». Правовой принцип: «разрешено все, что не запрещено законом» к названным отношениям не применяется.

Осуществление охоты и видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории населенных пунктов и в пределах границ городов в Российской Федерации не допускается. Такое ограничение связано с невозможностью размещения охотничьих угодий на землях населенных пунктов и общественной опасностью охоты в качестве вида деятельности за исключением возведения и использования по целевому назначению домов охотников и рыболовов в рекреационных зонах населенных пунктов. Зонированием территории города федерального значения Севастополь нельзя обеспечить выделение территориально-функциональной зоны для размещения охотничьих угодий в границах города. Проблема выходит на необходимость изменения категории земель. На землях населенных пунктов не могут быть земли иных категорий, заключенные в границы города.

2. Определяясь со способом правового решения «охотничьего вопроса» в г. Севастополе, необходимо верно установить круг и приоритеты правоотношений, подлежащих урегулированию. Очевидно, что здесь доминирует по степени важности не «охотничий вопрос», а комплексная проблема статуса территории, включая все природоресурсные

и административно-территориальные вопросы, причем теперь уже в общих рамках Российской Федерации, которая имеет федеративное устройство. Таким образом, «охота» здесь оказывается лишь нитью в клубке иных, в конечном счете — конституционно-правовых проблем.

Пытаться решить этот вопрос в городе федерального значения Севастополе лишь с помощью специального федерального закона об установлении особенностей охоты в этом городе, используя преимущественно градостроительно-правовые механизмы (способы) значит допускать ошибку в понимании принципа верного определения природы правоотношений, и, соответственно — применения закона, подлежащего применению.

В нашем случае приобретает важное значение установленная в Конституции РФ (ст. 5, 65, 66 и 67) типологизация субъектов, входящих в состав Российского государства. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой также равноправны.

Российская Федерация образована по территориально-национальному принципу. Данное обстоятельство предопределяет некоторые (в том числе функциональные) особенности статуса отдельных субъектов Федерации, что непосредственно относится к городам федерального значения. Таким образом, для города федерального значения Севастополя решение скромного «охотничьего вопроса» сначала неизбежно трансформируется в «вопрос о земле», а затем — выходит на уровень административно-территориальной и конституционной проблемы.

3. Как верно отмечено в инициативном письме губернатора г. Севастополя, после получения Севастополем статуса города федерального значения в соответствии с законодательством Российской Федерации вся территория города относится к категории «земли населенных пунктов». Таким образом, юридическая проблема возможности осуществлять охоту и охотхозяйственную деятельность на территории города Севастополя, лежит, прежде

²⁴ Статьи 1, 7, 12–19, 20, 21, 23, 25, 39, 53, 54 и 55 Закона об охоте; статьи 7, 23, 24, 39.6, 78, 83–85, 93–103 ЗК РФ; статьи 1, 2, 9, 10, 30, 34, 36, 37 ГрК РФ; статьи 11, 45, 51 ВК РФ; статьи 11, 25, 36, 72, 96, 105 ЛК РФ.

всего, в плоскости земельного и лесного законодательства Российской Федерации.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, о том, что способ правового решения «охотничьего вопроса» в виде федерального закона только лишь об особенностях регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории г. Севастополь входит в противоречие с базовым принципом ЗК РФ о целевом использовании земель согласно их установленным категориям. При этом ЗК РФ занимает более высокую позицию в иерархии нормативных правовых актов, нежели иной закон, затрагивающий земельные отношения. Поэтому в случае принятия специального закона, устанавливающего исключение из общего принципа целевого использования земель, предусмотренного ЗК РФ, понадобится соответствующая корректировка норм самого ЗК РФ, ЛК РФ, ГрК РФ, а также Закона об охоте.

Такая корректировка означает создание прецедента, когда из базового принципа, лежащего в основе таких важнейших отраслей законодательства как земельное, лесное, градостроительное, и спроецированного на охотничье законодательство, будет установлено исключение для единственного субъекта РФ.

Вполне вероятно, что подобный прецедент может стать примером для иных субъектов Российской Федерации в установлении для себя в виде исключения особых преференций не только в области охоты, а в самых разных сферах (например, в землепользовании, лесопользовании, рыболовстве, разработке и использовании полезных ископаемых и др.). Почему бы не появиться охотничьим угодьям, например, в городах федерального значения Санкт-Петербурге и Москве? Например, в Москве есть обширные рекреационные зоны с великолепными лесопарками — Лосиноостровский, Измайлово, Фили и Сокольники и т.д.

В конечном счете отмеченное может оказать негативное влияние на федеративные отношения. Прецедент нехорош и тем, что может дать почву для проявления и реализации коррупциогенных интересов, причем на высоком должностном уровне. К тому же любое исключение из общего правила или порядка, тем более касающееся федеративных отношений, оказывает дестабилизирующее влияние на состояние всей правовой системы страны.

4. Возможны иные варианты урегулирования проблемы для г. Севастополя, помимо персональной индальгенции в виде федерального закона.

В соответствии с нашей позицией, для решения задачи в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов следует:

1) вывести часть территории города федерального значения Севастополь из городской черты, за границы земель категории населенных пунктов. При этом новые границы земель населенного пункта — г. Севастополя обособить и отделить от иных земель;

2) на выведенной территории, ранее принадлежавшей городу, изменить категорию земель населенных пунктов и установить такие категории земель, которые допускают размещение охотничьих угодий, соответственно вести охотничье хозяйство и осуществлять охоту (земли запаса, обороны и безопасности, сельскохозяйственного назначения). Такие мероприятия позволят снять не только имеющиеся противоречия в связи с нецелевым использованием земель, но и ликвидировать запрет на нецелевое использование лесов, образуя земли лесного фонда. Юридические средства и механизмы для реализации такого процесса и мероприятий имеются: статьи 8 «Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую», 83 «Понятие земель населенных пунктов и понятие границ населенных пунктов» и 84 «Установление или изменение границ населенных пунктов» ЗК РФ;

3) учитывая федеративное устройство России, вывод части территории города федерального значения за границы такого субъекта для изменения целевого назначения земель населенного пункта и осуществления перевода земель из одной категории в другую неизбежно влечет изменение административно-территориального деления в масштабе Крымского федерального округа. Здесь могут быть следующие варианты:

а) передача части территории города федерального значения Севастополь в состав территории Республики Крым;

б) на этой территории, выведенной за границы города федерального значения Севастополь, образуется новый субъект РФ, например, Севастопольская область;

в) на этой территории образуется новый субъект РФ в виде области с административным подчинением дру-

тому субъекту РФ — городу федерального значения Севастополю;

г) «охотничий вопрос» в городе федерального значения Севастополе с подчеркнутой исключительностью решается на основании или по аналогии с Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»²⁵, федеральных законов об особых экономических зонах и прочих территориях опережающего социально-экономического роста²⁶.

Варианты «б» и «в» в виде образования области в качестве нового субъекта РФ потребует применения положения части 2 ст. 65 Конституции РФ и норм Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»²⁷. К тому же вариант «в» требует создания неизвестной конструкции публичного административно-территориального образования в пределах существующих федеративных отношений. Представляется, что такой вариант не вписывается в установленную Конституцией типологизацию субъектов РФ.

Вариант «г» представляется синтезированным и сомнительным для установления охоты и осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства в качестве цели или предмета регулирования подобных законов;

4) после изменения границ субъекта РФ — города федерального значения Севастополя и «решения вопроса» со статусом его территории, изменения категории таких земель, определения административно-территориальной подчиненности — и только после этого возможно производить территориальное зонирование земель уже на новой территории, не являющейся землей населенного пункта в новом субъекте РФ, в том числе в целях получения земельных участков для размещения охотничьих угодий.

На этом этапе следует принимать во внимание предложенную выше «дорожную карту»;

5) уточняя нашу позицию, считаем, что из всех перечисленных возможных вариантов легитимизации охоты и осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства наиболее предпочтителен вариант «а» в виде передачи части территории города федерального значения Севастополя в состав территории Республики Крым. Установление на переданной территории правового режима земель таких категорий, которые согласно ЗК РФ, допускают расположение охотничьих угодий и соответственно, осуществление охоты и видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Данный вариант является наименее затратным с учетом организационных, правовых, финансовых и временных аспектов. Не потребуются разработки и принятия федерального(ых) закона(ов) о каких-либо «особенностях» применительно к правовому положению отдельного субъекта РФ. Не нужно будет и образовывать новый субъект РФ, достаточно соглашений об изменении границ между субъектами РФ — городом федерального значения Севастополем и Республикой Крым, принятыми законодательными органами этих субъектов РФ, а также постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ об утверждении изменения границ между этими публичными образованиями.

Пример юридического оформления подобных административно-территориальных преобразований имеется: Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью от 29 ноября 2011 г.²⁸; постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью»²⁹.

Предпочтительный с нашей точки зрения вариант является не только законным, обоснованным и по сравнению с другими менее затратным, но и понятным, апробированным на практике, и что немаловажно, не имеет признаков «сомнительной легитимизации».

²⁵ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

²⁶ См. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127; Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26; Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. V). Ст. 7070.

²⁷ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4916.

²⁸ Утверждено постановлениями Мосгордумы от 7 декабря 2011 г. № 372 и Мособлдумы от 7 декабря 2011 г. № 1/177-П.

²⁹ СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 17.

Библиография

Андреев М.Н., Краев Н.В., Краева В.Н. Государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства: история и современность. — Киров: ГНУ ВНИИОЗ им. проф. Житкова Россельхозакадемии, 2013.

Анисимов А.П. Теоретические проблемы управления земельными ресурсами поселений по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. — Волгоград, 2003.

Анисимов А.П. Правовые проблемы деления земельного фонда Российской Федерации на категории // Аграрное и земельное право. 2006. № 8.

Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников М.М. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8.

Боголюбов С.А., Болтанова Е.С., Выпханова Г.В. и др. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.В. Кичигин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Инфра-М, 2013.

Болтанова Е.С. Основы правового регулирования застройки земель: Монография. — М.: РИОР: Инфра-М, 2013.

Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: монография. — М.:

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2009.

Галиновская Е.А. О развитии законодательного регулирования земельных отношений // Хозяйство и право. 2009. № 12.

Галиновская Е.А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10.

Горохов Д.Б. О тенденции «сомнительной легитимизации» // Законодательство и экономика. 2015. № 10.

Земельное право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова. — М.: Проспект, 2013.

Краев Н.В., Краева В.Н. Приравнение к охоте — презумпция виновности, установленная законом // СПС «КонсультантПлюс».

Красов О.И. Земельное право: учебник. — М.: Норма; Инфра-М, 2012.

Липски С.А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 6.

Контактная информация об авторе: *Горохов Дмитрий Борисович*, главный редактор журналов «Законодательство и экономика» и «Адвокат», кандидат юридических наук; e-mail: laweco@aha.ru.