

***** «ИНСТИТУТ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО
И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА»**

"The institution of ecological and natural resources law" * [REDACTED]

ИНН ***** ОГРН *****

11 февраля 2011 г.
№ 8-01/04: 5-01/04

Утверждаю:
Директор

* [REDACTED] *

АНАЛИТИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с распоряжением о подготовке аналитического заключения от 01 февраля 2011 г. № 5-01/04, данным заместителем директора * [REDACTED] * относительно случаев применения Типовых правил охоты в РСФСР, утверждённых приказом Главохоты РСФСР от 4 января 1988 г. №1, Типовых правил по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия на территории РСФСР, утверждённых приказом Главохоты РСФСР от 5 мая 1983 г., в целях квалификации деяний по статьям 7.11, части первой и третьей статьи 8.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 109 Уголовного кодекса Российской Федерации, в рамках раздела IV тематического плана исследований на 2011 год нами подготовлено следующее заключение:

О компетенции Главохоты РСФСР¹ и юридической силе актов - Типовых правил охоты в РСФСР, утверждённых приказом Главохоты РСФСР от 4 января 1988 г. №1, Типовых правил по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия на территории РСФСР, утверждённых приказом Главохоты РСФСР от 5 мая 1983 г.

«В 1944 г. Госохотинспекция была преобразована в Главное управление по делам охотничьего хозяйства при Совнарком РСФСР. Наряду с функциями контроля и надзора на этот орган было возложено руководство охотничьим хозяйством, охотничьим спортом, деятельностью добровольных обществ охотников². Измененное название и новое Положение о Главном управлении

¹ На страницах 1-3 данного заключения обширная цитата: Краева В.Н. Правовое регулирование пользования охотничьими ресурсами на закреплённых охотничьих угодьях. Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук. М., МГЮА, 2010. С.171-173.

² Постановление СНК РСФСР от 20 сентября 1944 г. № 671 «О мероприятиях по улучшению охотничьего хозяйства и охотничьего спорта в РСФСР» // СП РСФСР. 1944. № 11. Ст. 69.

охотничьего хозяйства при Совете Министров РСФСР и его местных органах были утверждены постановлением Совета Министров РСФСР в 1951 г.³

Статус этого Главного управления в 1953 г. был изменён. Организация была преобразована, утратила статус самостоятельного органа при Правительстве РСФСР и включена в состав Министерства сельского хозяйства и заготовок РСФСР⁴.

В 1955 г. было образовано Главное управление охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР (Главохота РСФСР)⁵, а затем территориальные (местные) органы⁶. Главохота вновь обрела самостоятельность, кроме того, была расширена сфера её деятельности (руководство заповедниками). К компетенции Главохоты РСФСР было отнесено проведение работ по обследованию и устройству охотничьих угодий, проверке правильности их закрепления за государственными, кооперативными и общественными организациями, установлению порядка устройства охотничьих угодий⁷.

В 1962 г. на Главохоту РСФСР были возложены следующие функции: «выполнение практической работы по хозяйственному использованию природных ресурсов в лесных и охотничьих угодьях», закрепленных за ней и её местными органами, а также организация сорока государственных хозрасчетных промысловых хозяйств с контингентом постоянных рабочих (охотников) в среднем 90 человек на хозяйство⁸. Соответственно в составе центрального аппарата Главохоты было разрешено создать Управление государственных промысловых хозяйств в количестве 15 человек⁹. В 1960-1980-х гг. местные органы Главохоты РСФСР именовались госохотинспекциями (где не было госпромхозов) и охотуправлениями (где были госпромхозы). В 1980-х гг. для улучшения охраны и рационального использования государственного

³ Постановление Совета Министров РСФСР от 5 марта 1951 г. № 208 «Об утверждении Положения о Главном управлении охотничьего хозяйства при Совете Министров РСФСР и его местных органах» // Государственный архив Кировской области. Ф. 2169. Оп. 25. Ед. хр. 1007. Л.д. 116-124.

⁴ Постановление Совета Министров РСФСР от 1 апреля 1953 г. № 349 «О преобразовании ведомств РСФСР»; Постановление Совета Министров РСФСР от 30 апреля 1953 г. № 465 «О структуре и штатах центрального аппарата Министерства сельского хозяйства и заготовок РСФСР и его местных органов» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8.

⁵ Постановление Совета Министров РСФСР от 9 августа 1955 г. № 1004 «Об образовании Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8. С. 359.

⁶ Постановление Совета Министров РСФСР от 4 октября 1955 г. № 1329 «Об образовании местных органов Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8.

⁷ Постановление Совета Министров РСФСР от 10 августа 1956 г. № 555 «Об утверждении Положения о Главном управлении охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР и его местных органах» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8. С. 360-368.

⁸ Постановление Совета Министров РСФСР от 16 января 1962 г. № 53 «О дополнительных мерах по использованию природных ресурсов» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8. С. 394-396.

⁹ Постановление Совета Министров РСФСР от 6 декабря 1962 г. № 1587 «Об организации Управления государственных промысловых хозяйств в составе Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8. С. 397.

охотничьего фонда, организации добычи промысловой пушнины, мяса диких животных и другой продукции почти во всех местных органах в дополнение к госпромхозам были образованы охотничье-производственные участки.

В 1963 г. Главохоте РСФСР было поручено организовать районную службу охотничьего надзора (1-2 человека на район)¹⁰. Положения о районной службе охотничьего надзора утверждались Главохотой РСФСР 27 июля 1963 г. и приказом от 28 февраля 1979 г. № 96¹¹.

Закон РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об охране и использовании животного мира» в числе специально уполномоченных государственных органов по охране и регулированию использования животного мира называл Главное управление охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР».

Таким образом, как видно из этой цитаты, Главохота РСФСР как и большинство государственных органов того времени, была не только органом управления охотничьим хозяйством, но также была и органом, осуществлявшим государственный надзор и контроль, одновременно являясь и организацией, занимавшейся хозяйственной деятельностью.

В этой связи, а также в связи с тем, что современные правовые реалии не позволяют чётко и недвусмысленно классифицировать изданные Главохотой РСФСР акты, необходимо обратиться к исследованию компетенции Главохоты в отношении тех или иных сторон её деятельности.

Пунктом 2 Постановления Совета Министров РСФСР от 9 августа 1955 г. № 1004 «Об образовании Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР», среди прочего, на Главохоту были возложены «разработка и утверждение правил и сроков охоты, методических указаний и инструкций по вопросам охотничьего хозяйства и заповедников». Данное постановление, не будучи отменённым, фактически не применяется¹².

Постановление Совета Министров РСФСР от 10 августа 1956 г. № 555 «Об утверждении Положения о Главном управлении охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР и его местных органах» в подпункте «д» пункта 2 Положения повторяет это правоустановление¹³.

Полномочий по подготовке и утверждению правил по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия Главохота по Положению 1956 года не имела вплоть до своего упразднения в 1990 году. Вопросы, относящиеся к разным аспектам оборота гражданского, в том числе

¹⁰ Постановление Совета Министров РСФСР от 13 мая 1963 г. № 569 «Об итогах хозяйственно-финансовой деятельности Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР за 1962 г.» // Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР. М., 1967. Т. 8. С. 388.

¹¹ Охотничьи законы: сб. нормативных правовых актов и других документов. Киров, 1999. С. 88-92.

¹² Примечание к документу в базе документов «Охотничьи законы: сборник нормативных правовых актов и других документов». Выпуск 3. – Киров, ВНИИОЗ, 2009. [Компакт-диск. Интернет страница отдела «Хозяйство и Право» ГНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М.Житкова <http://www.ohotzakon.ru>]

¹³ Редакция акта, существовавшая в 1984 году изучена по изданию: Сборник нормативных материалов по охотничьему хозяйству. – М., «Лесная промышленность», 1984. С. 65-71. [Первоисточник официальной публикации: Систематическое собрание действующего законодательства РСФСР. Т. VII. «Советская Россия», 1979, с. 332].

охотничьего оружия, как то: изготовление, продажа, транспортировка, ношение, хранение, применение, относились к подведомственности Министерства внутренних дел СССР.

«В 1990 г. Главохота РСФСР попала в число упраздняемых органов, на базе которых было образовано Министерство сельского хозяйства и продовольствия РСФСР (постановление Совета Министров РСФСР от 3 августа 1990 г. № 279 «Вопросы Министерства сельского хозяйства и продовольствия РСФСР (Сборник новейших законов, нормативных актов и других документов для работников охотничьего хозяйства. – Киров, 1991. С. 190–192.). Главохота стала органом при Минсельхозпрод России. В 1993 г. по предложению Минсельхоза России Главное управление охотничьего хозяйства при этом министерстве было упразднено, а в составе центрального аппарата был образован Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов (постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 июня 1993 г. № 593 «О департаменте по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 26. Ст. 2469)»¹⁴.

В Положении 1956 года имелся также подпункт «а» пункта 5:

«Начальник Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР: <...> издаёт в пределах своей компетенции приказы и инструкции на основании и во исполнение действующих законов СССР и РСФСР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР и проверяет их исполнение. Издаваемые начальником Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР инструкции по вопросам ведения охотничьего хозяйства, охотничьего спорта и заповедников, находящихся в ведении Главного управления, являются обязательными для всех государственных, кооперативных и общественных организаций на территории РСФСР».

При этом обязательная сила указанных постановлений для граждан не предусмотрена. Вероятно, это вызвано тем, что Главохота была всего лишь управлением при Совете Министров РСФСР, не являясь одним из министерств, которые были наделены безусловными полномочиями по изданию нормативных актов, обязательных для неограниченного круга лиц.

Указание на условие издания приказов и инструкций «на основании и во исполнение действующих законов...» указывает на правоприменительный характер этих актов, и ограниченный круг субъектов адресации предписаний этих актов, для которых эти акты являются обязательными.

В литературе отмечают также прямые выходы Главохоты РСФСР за пределы своей компетенции и по другим вопросам, в частности, узурпацию полномочий МВД СССР и Совета Министров СССР в отношении регулирования вопросов оборота гражданского охотничьего оружия

¹⁴ Примечание к документу в базе документов «Охотничьи законы: сборник нормативных правовых актов и других документов». Выпуск 3. – Киров, ВНИИОЗ, 2009. [Компакт-диск. Интернет страница отдела «Хозяйство и Право» ГНУ ВНИИОЗ им. проф. Б.М.Житкова <http://www.ohotzakon.ru>]

(особенностей его хранения, ношения, применения), что указывает на недостаточную подготовку актов к моменту их принятия.

«Сотрудники госохотнадзора привлекают к ответственности за нарушение правил охоты лиц, допустивших нарушения иных, помимо правил охоты, правил пользования животным миром, а также транспортирования, хранения, применения оружия лишь потому, что нормы, регулирующие правоотношения иной отраслевой принадлежности, по недосмотру или недоразумению включены в региональные нормативные акты под названием «Правила охоты на территории <...> области». Бездумное копирование положений устаревших Типовых правил в региональных актах – Правилах охоты зачастую приводит к нарушению исключительной компетенции Российской Федерации¹⁵»¹⁶.

«Использование собак на охоте регулируется устаревшим актом – Типовыми правилами охоты в РСФСР, утвержденными приказом Главохоты РСФСР от 4 января 1988 г. № 1. Например, пункт 72 Типовых правил гласит: «На территории РСФСР подлежит регулированию в течение круглого года численность ... бродячих беспородных собак и кошек. Добыча этих животных без применения огнестрельного оружия, специальных препаратов, а также петель и капканов разрешается всем гражданам в течение круглого года». В данном случае Главохота, по-видимому, вышла за пределы своей компетенции, касаясь всей территории страны, а не только охотугодий»¹⁷.

В этой связи следует также отметить, что во избежание недопонимания в вопросе о нормативной обязательности акта, следует обратить внимание на пункт 98 Типовых правил охоты в РСФСР

98. Правила охоты подготавливаются госохотинспекциями, охотуправлениями при обл(край)исполкомах, Советах Министров АССР в строгом соответствии с Типовыми правилами охоты в РСФСР.

Главное управление охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР согласовывает подготовленный проект правил охоты, после чего он утверждается решением обл(край)исполкома или Совета Министров АССР.

Это правовое предписание является не первично установленной Главохотой РСФСР нормой, а нормой, перекочевавшей из пункта 11 Положения об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, утверждённого Постановлением Совета Министров РСФСР от 10.10.1960 г. № 1548 «Об утверждении Положения об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР»¹⁸:

11. Производство охоты регулируется правилами, издаваемыми Советами Министров автономных республик, крайисполкомами, облисполкомами в соответствии с типовыми правилами охоты, утверждаемыми Главным

¹⁵ Шевелёв В.В. К вопросу соответствия закону пункта 22.6 Правил охоты на территории Кировской области. // Знания молодых – новому веку: Материалы международной студенческой научной конференции. – Киров, ВГСХА, 2006. С.205-207.

¹⁶ Копченко Е.В. Возбуждение административных дел о нарушениях правил охоты.- Киров, 2007. С. 6.

¹⁷ Филиппов Ф.А. Состояние законодательства об охотничьих собаках. //Сохранение разнообразия животных и охотничье хозяйство России. Материалы 3-ей Международной научно-практической конференции. – М., Изд-во РГАУ-МСХА им. К.А. Тимирязева, 2009. С. 276-278.

¹⁸ СП РСФСР. 1960. № 34. Ст. 164

управлением охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР.

В пункте 1 раздела 1 «общие положения» Типовых правил по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия на территории РСФСР сказано:

Настоящие правила являются типовыми и служат основой при разработке инструкций по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием, организации и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия охотничьими организациями и хозяйствами РСФСР.

Вывод:

На момент утверждения 5 мая 1983 г. Типовых правил по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия на территории РСФСР Главохота не имела компетенции по утверждению правил по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия.

На момент утверждения 4 января 1988 г. Типовых правил охоты в РСФСР компетенцией по утверждению правил, регулирующих производство охоты, обладали Советы Министров автономных республик, крайисполкомы, облисполкомы. Главохота РСФСР была наделена полномочием утверждения рамочного акта, служившего основой для издания нормативных актов в областях и в республиках в составе РСФСР: таковой акт не является нормативным, так как не может применяться напрямую; в современных представлениях Типовые правила охоты в РСФСР являются рекомендательным актом методического характера.

Типовые правил по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия на территории РСФСР, утверждённые приказом Главохоты РСФСР от 5 мая 1983 г., также носят рекомендательный характер и не являются нормативным актом; служат лишь основой для издания локальных актов в хозяйствующих организациях, которые, в свою очередь не могут являться нормативно обязательными для охотников, не являющихся сотрудниками организации, а для сотрудников являются обязательными лишь в случае соответствующих предписаний в нормах трудового договора, выполняя, таким образом, функции локальных трудовых актов; для охотников, не состоящих в трудовых отношениях с организацией, издавшей на основе Типовых правил свои правила техники безопасности, таковые правила могут быть обязательными только в случае закрепления их в гражданско-правовом порядке, например, в договорах об оказании услуг организацией охотнику.

Заключение:

В целях квалификации деяний по статьям 7.11, части первой и третьей статьи 8.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 109 Уголовного кодекса Российской Федерации Типовые правила охоты в РСФСР, утверждённые приказом Главохоты РСФСР от 4 января 1988 г. №1, Типовые правила по технике безопасности при обращении с охотничьим оружием и проведении охот с применением охотничьего огнестрельного оружия на территории РСФСР, утверждённые приказом Главохоты РСФСР от 5 мая 1983 г., применяться не могут.

Прямое применение положений Типовых правил охоты в РСФСР, практикуемое в некоторых субъектах Российской Федерации, является неправомерным, так как для того, чтобы данные положения стали обязательными для граждан и юридических лиц (как групп граждан – в соответствии с неоднократно высказывавшимися в постановлениях и определениях позициями Конституционного Суда Российской Федерации) пунктом 11 Положения об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, утверждённого Постановлением Совета Министров РСФСР от 10.10.1960 г. № 1548 «Об утверждении Положения об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР», предусмотрено издание актов субъектов Российской Федерации, которые, собственно говоря, и являются первичными нормативными актами, порождающими обязанности у граждан в силу делегированного Российской Федерацией правомочия.

**Начальник аналитического отдела
Пушкин А.В., биолог-охотовед**

**Референт отдела
административного права
Вахрушев С.В.**

Сигнатуры:
Исп. Пушкин Александр Викторович
Тел. 8-967-019-18-14
Дёмшин Сергей Игоревич