

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347

ОХОТХОЗЯЙСТВЕННОЕ СОГЛАШЕНИЕ КАК ОДИН ИЗ ВИДОВ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ДОГОВОРОВ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

© 2012 Ю.С. Кульчихина*

Ключевые слова: договор, частноправовой договор, охотхозяйственное соглашение, природный ресурс как специфический предмет договоров в сфере природопользования, аукцион.

Рассмотрены спорные моменты в вопросах принадлежности охотхозяйственного соглашения как договора в сфере природопользования к договорам частноправового характера.

Пункт 1 ст. 27 Федерального закона от 24 июня 2009 г. № 209-ФЗ “Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”¹ (далее - Закон об охоте) гласит, что в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями заключаются охотхозяйственные соглашения на срок от 20 до 49 лет.

В указанной статье закреплено легальное определение понятия “охотхозяйственное соглашение”. Так, по охотхозяйственному соглашению одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) обязуется предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, указанные в ч. 2 ст. 25 рассматриваемого федерального закона земельные, лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий.

Охотхозяйственное соглашение как один из видов договоров в сфере природопользования является двусторонним, консенсуальным, возмездным.

В российской цивилистике существует множество различных мнений относительно правовой природы охотхозяйственного соглашения.

Так, по мнению Д.В. Бугаева, “договор как правовой инструмент, является древнейшей правовой конструкцией, занимающей центральное место в правовом регулировании имущественного оборота. Входит он и в систему правового регулирования использования объектов животного мира, представляя собой оптимальную форму обеспечения публичных и частных интересов в этой сфере... по своей правовой природе договор о предоставлении в пользование территории, акватории, необходимых для осуществления пользования объектами животного мира, является непоименованным, гражданско-правовым договором”².

М.И. Брагинский, В.В. Витрянский считают, что “все договоры, регулируемые Земельным, Водным и Лесным кодексами, законодательством о недрах и других природных ресурсах, отвечающие требованиям ст. 1 ГК РФ (т.е. построенные на началах равенства), надлежит относить к числу гражданско-правовых. В результате оказывается, что ко всем договорам, возникающим по поводу природных ресурсов, должны применяться общие нормы гражданского права, если иное не содержится в посвященных таким договорам законодательных актах (имеются в виду, в частности, статьи Водного, Лесного и других таких же кодексов). При этом такие нормы пользуются несомненным приоритетом. И этот приоритет объясняется не иноотраслевым характером указанных норм, а тем, что они

* Кульчихина Юлия Сергеевна, аспирант Самарского государственного экономического университета.
E-mail: Slava_001@list.ru.

являются хотя и гражданско-правовыми, но специальными”³.

Иной позиции придерживается Д.В. Хаустов: “Публично-правовой договор не означает, что он не гражданско-правовой, он означает, в первую очередь, что он договор не частноправовой. Таким образом, регулирование публично-правового договора может осуществляться публично-правовыми нормами, которые могут содержаться и в гражданском праве, так как имущественные и личные неимущественные права могут относиться и к публичному статусу государства”⁴.

В.Н. Краева же считает, что “охотхозяйственное соглашение - это особый комплексный природоресурсный договор, который содержит элементы как публично-правового, так и частноправового характера”⁵.

В данной связи позволим себе более детально проанализировать спорные моменты.

Итак, охотхозяйственное соглашение заключается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с победителем аукциона на право заключения такого соглашения, т.е. одной из сторон такого договора выступает государственный орган. В свою очередь, очевидно, что государство обладает государственно-властными полномочиями, но тем не менее способно также выступать и полноправным участником гражданско-правовых отношений. Также нормы ГК РФ закрепляют (п. 1 ст. 124 ГК РФ), что публичные образования в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, выступают на равных началах с иными участниками таких отношений.

Таким образом, “в отношениях природопользования государство выступает, прежде всего, в качестве распорядителя имущества (собственника), а не носителя публичной власти. Выступая в этой роли, оно обладает как имущественной самостоятельностью, так и автономией воли, реализуя в отношении объектов природопользования субъективные частные права.

Автономия воли и имущественная самостоятельность предполагают равенство участников. На практике в отношениях с участием государства этот принцип пока проводится законодателем непоследовательно. Так, в ряде случаев за публично-правовыми образованиями закрепляется право использовать

в гражданско-правовых отношениях административные рычаги воздействия, что, безусловно, ущемляет права их контрагентов по договору. Например, в отношениях, связанных с пользованием недрами, такого рода воздействие осуществляется через административно-правовую систему лицензирования.

Особенности договоров в сфере природопользования заключаются в специфике предмета данных договоров, т. е. самих природных ресурсов. С одной стороны, они выступают недвижимостью, на которую распространяются нормы ГК, регулирующие порядок заключения и государственной регистрации таких договоров. С другой стороны, природные ресурсы выступают как государственная и муниципальная собственность, что автоматически включает в гражданско-правовой оборот органы государственной власти”⁶.

В.Н. Краева же в обоснование своей позиции также отмечает особый предмет охотхозяйственного соглашения - природный ресурс, правовой режим которого отличается от режима материальных объектов, созданных человеком, но с уклоном, подчеркивающим непосредственно экологический характер и смысл такого договора: “...основной целью такого охотхозяйственного соглашения является не извлечение государством прибыли из природных ресурсов, а прежде всего удовлетворение публичной потребности в использовании данного ресурса наилучшим образом, то есть рационально, неистощимо, возобновимо, с сохранением окружающей среды и биоразнообразия для будущих поколений многонационального народа Российской Федерации”⁷.

В ч. 1 ст. 27 Закона об охоте закреплено, что охотхозяйственное соглашение заключается именно в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство, однако в реальности отсутствует правовое закрепление целевого регулирования поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации денежных средств от заключения охотхозяйственного соглашения. В этой связи, на наш взгляд, нельзя категорично утверждать, что данные денежные средства должны быть использованы применительно лишь к природоохранным мероприятиям, т.е. вполне возможна и, скорее всего, вероятна непосредственная хо-

зяйственная эксплуатация государством природных ресурсов.

Следующим спорным моментом выступает преимущественное право государства в определении существенных условий охотхозяйственного соглашения, вследствие чего (по мнению некоторых авторов) происходит ограничение закрепленного в ГК РФ принципа свободы договора. Однако ст. 421 ГК РФ гласит, что понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. Пункт 3 ст. 27 Закона об охоте указывает, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключает охотхозяйственное соглашение с победителем аукциона на право заключения такого соглашения или с иным лицом в соответствии с ч. 27 и 31 ст. 28 данного Федерального закона. В свою очередь, заявители, предоставляя в установленный в извещении о проведении аукциона срок необходимые для участия документы, тем самым выражают свое согласие в будущем (в случае победы на аукционе) заключить охотхозяйственное соглашение.

По мнению Д.В. Бугаева, «устанавливаемые законодателем ограничения, которые должны соблюдаться сторонами, вступившими в договорные отношения, направлены на достижение цели обеспечения нормального функционирования хозяйствующего субъекта, формирующего рынок, при котором должны согласовываться его интересы с интересами общества. Ведь в современном обществе, думается, «абсолютная свобода договора» отсутствует. Она ограничена правовым регулированием, в том числе посредством закрепления существенных условий договора. Представляется, что главным в этой ситуации выступает разумность правового регулирования, т. е. то, чтобы оно отвечало конкретным экономическим и экологическим условиям, обеспечивало сочетание различных потребностей и интересов, как субъектов договорных отношений, так и третьих лиц»⁸.

Вся суть спорных моментов сосредоточена именно в том, что стороны на момент заключения охотхозяйственного соглашения

выступают уже как «готовые стороны» и все обязательства предусмотрены законом в случае, когда правоотношения между сторонами носят публично-правовой характер (т.е. когда орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации является организатором аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения, а юридическое лицо или индивидуальный предприниматель участником такого аукциона). Так, организатор аукциона вправе отказаться от проведения аукциона не позднее чем за 15 дней до дня проведения аукциона, а заявитель имеет право отозвать принятую организатором аукциона заявку на участие в аукционе до дня окончания срока приема заявок, уведомив об этом в письменной форме организатора аукциона.

Также в случае, если победитель аукциона уклонился от заключения охотхозяйственного соглашения, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе обратиться в суд с требованием о возмещении убытков, причиненных уклонением победителя аукциона от заключения такого соглашения, или заключить такое соглашение с участником аукциона, который сделал последнее предложение о цене предмета аукциона (цена права на заключение охотхозяйственного соглашения). В случае, если аукцион признан не состоявшимся по причине, указанной в п. 1 ст. 30 Закона об охоте (в аукционе участвовали менее чем два участника аукциона; после трехкратного объявления начальной цены предмета аукциона ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по начальной цене), с единственным участником аукциона в течение 30 дней со дня проведения аукциона заключается охотхозяйственное соглашение. В противном случае организатор аукциона вправе объявить о проведении повторного аукциона с последующей возможностью изменения условий аукциона.

На основании изложенного делаем вывод о том, что правоотношения между сторонами охотхозяйственного соглашения носят частноправовой характер именно при заключении такого соглашения, в остальных же случаях (предшествующих и последующих: проведение аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения; управленчес-

кая деятельность органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации как субъекта права собственности на природные ресурсы, осуществляющего свое правомочие по распоряжению) такие правоотношения будут являться публично-правовыми.

По мнению Е.В. Новиковой, "применение частноправового договора предполагает автономию воли и имущественную самостоятельность участников. При этом наличие данных признаков в отношениях природопользования с участием частных лиц сомнения не вызывает; публично-правовые ограничения вытекают здесь не из договора и не из статуса второго участника, а возникают из общего правового режима природных ресурсов, установленного правовыми актами независимо от договорного характера отношений"⁹.

Далее позволим себе проанализировать содержание охотхозяйственного соглашения, заменившего собою, по сути, долгосрочную лицензию на пользование объектами животного мира.

Так, п. 4 ст. 27 Закона об охоте содержит открытый перечень условий, включенных в содержание охотхозяйственного соглашения, исходя из которого следует вывод, что в таком соглашении, помимо вопросов, касающихся непосредственно ведения охотничьего хозяйства, урегулированы также и земельные вопросы. В этом соглашении определяется годовой размер арендной платы за предоставляемые в аренду и расположенные в границах охотничьего угодья земельные и лесные участки, а также устанавливается обязательство органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации предоставить юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, заключившим охотхозяйственное соглашение, в аренду на срок действия охотхозяйственного соглашения без проведения торгов земельные и лесные участки. Таким образом, охотхозяйственное соглашение является комплексным документом, направленным на регулирование вопросов пользования объектами животного мира, а также территориями, занятыми охотничьими угодьями¹⁰.

Примерная форма охотхозяйственного соглашения утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной вла-

сти (приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 93 "Об утверждении примерной формы охотхозяйственного соглашения").

В свою очередь, в п. 5 ст. 27 Закона об охоте приведен закрытый перечень оснований, вследствие которых охотхозяйственное соглашение прекращается:

1) истечение срока действия охотхозяйственного соглашения;

2) прекращение действия охотхозяйственного соглашения возможно по соглашению сторон этого соглашения;

3) действие охотхозяйственного соглашения может быть прекращено на основании судебного решения.

Далее необходимо уделить внимание вопросам, посвященным порядку организации и проведению аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения.

В ст. 28 Закона об охоте закреплен порядок организации и проведения аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения, в результате чего охотпользователь получает право аренды земельного участка без проведения аукционов и конкурсов. Решение о проведении такого аукциона принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который, соответственно, и выступает организатором аукциона наряду с действующей на основании договора с ним специализированной организацией.

В ранее действовавшем законодательстве о животном мире аукционная форма получения права пользования объектами животного мира вообще не была предусмотрена. В Законе о животном мире говорилось, что при наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию или акваторию животный мир предоставлялся в пользование на основании конкурса с соблюдением антимонопольных требований. Конкурс организовывали и проводили специально уполномоченные государственные органы субъекта Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. В законе об охоте аукцион стал единственным способом получения права ведения охотничьего хозяйства для промысло-

вой охоты, любительской и спортивной охоты¹¹.

Отметим, что не следует заострять внимание на подробном описании проведения процедуры аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения, так как данная процедура практически не отличается от общего порядка проведения аукционов, предусмотренных в ГК РФ, а также в Земельном кодексе Российской Федерации¹² по представлению земельных участков для строительства, кроме одного условия, приведенного в ч. 28 ст. 28 Закона об охоте о том, что при заключении и исполнении охотхозяйственного соглашения изменение условий аукциона на основании согласия сторон такого соглашения или по требованию одной из его сторон не допускается. Из этого следует, что стороны охотхозяйственного соглашения не имеют возможности ни по взаимному соглашению, ни в одностороннем порядке вносить какие-либо изменения в данное соглашение.

Подводя итоги нашего исследования, рассмотрев различные мнения и доводы¹³, думаем, все же целесообразно считать, что охотхозяйственное соглашение - это договор в сфере природопользования гражданско-правового характера, осложненного спецификой правового режима его предмета (природного ресурса), а также законодательно закрепленной специальной процедурой заключения такого договора.

¹ Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. за-

кон от 24 июня 2009 г. □ 209-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. □ 30. Ст. 3735.

² Бугаев Д.В. Гражданско-правовое регулирование использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 119-165.

³ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. М., 2011. С. 18-19.

⁴ Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 110.

⁵ Краева В.Н. Правовое регулирование пользования охотничьими ресурсами на закрепленных охотничьих ресурсах : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 133.

⁶ См.: Миронова Л.А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 66.

⁷ Краева В.Н. Указ. соч. С. 124.

⁸ Бугаев Д.В. Указ. соч. С. 125.

⁹ Новикова Е.В. Частное право и экологическое законодательство: влияние и соотношение. М., 1999. С. 55.

¹⁰ Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2009 г. □ 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (постатейный) / И.Г. Иутин [и др.]. М., 2011. С. 128.

¹¹ Там же. С. 131.

¹² Земельный кодекс Российской Федерации : от 25 октября 2001 г. □ 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. □ 44. Ст. 4147.

¹³ Пилецкий А.Е. Правосубъектность хозяйственных товариществ и обществ: зависимость от выполняемых функций и видов деятельности // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2012. □ 1 (87). С. 110.

Поступила в редакцию 27.06.2012 г.