

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

ИВАНОВА С.В.,

доктор юридических наук, доцент, исполняющая
обязанности заведующего кафедрой теории государства
и права Оренбургского института (филиала)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
servis-05@list.ru

УДК 342+351

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА

**Государственное управление,
правовое обеспечение,
административный акт,
административный договор,
индивидуальный акт,
разрешение, решение,
объект животного мира.**

Государственная политика Российской Федерации в области экологического развития и сохранения биологического разнообразия направлена на обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности. При этом закрепление большого количества экологических требований относится к числу рисков для дальнейшего экономического развития. Для достижения баланса публичных и частных интересов необходимо применять комплекс правовых мер. Посредством правового инструментария возможно обеспечить эффективное государственное управление, что позволит поддержать численность популяций объектов животного мира и сохранить их для настоящего и будущего поколений.

Объекты животного мира используются человеком в различных целях для удовлетворения экономических, эстетических, воспитательных, научных интересов. Для достижения поставленных целей субъекты вступают в правоотношения. Многообразие целей использования объектов животного мира порождает разнообразие административно-правовых форм обеспечения государственного управления в области охраны и использования диких животных. В связи с этим представляется необходимым аргументировать представления о возможности существующих в настоящее время публичных и частных начал правового регулирования обеспечивать эффективное государственное управление в рассматриваемой сфере.

При рассмотрении публичных и частноправовых средств воздействия на субъектов правоотношений в сфере охраны и использования объектов животного мира необходимо учитывать существование права собственности на данные объекты. При этом публичный интерес выражается в обеспечении устойчивого существования и сохранения диких животных для настоящего и будущего поколений. Частноправовой интерес заключается в удовлетворении личных потребностей граждан, включая получение прибыли в процессе предпринимательской деятельности. Поэтому основным фактором сочетания публичных и частноправовых методов правового регулирования является координация интересов общества и государства.

В теории права форма управления представляет собой деятельность органов исполнительной власти, осуществляемая в рамках полномочий и влекущая юридические последствия. Органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность в определенных формах. Доктрина административного права понимает под формами деятельности органов исполнительной власти деятельность, осуществляемую должностными лицами в пределах своих полномочий и вызывающую правовые последствия [1, с. 200]. По мнению Л.А. Калинин, следует различать административно-правовые формы, реализация которых влечет последствия юридического характера. К подобным действиям в сфере охраны и использования объектов животного мира следует отнести предоставление разрешений и лицензий участникам правоотношений.

Формами правового обеспечения государственного управления в области охраны и использования объектов животного мира являются заключение административных договоров и создание индивидуальных и административных актов. С использованием данных форм осуществляется воздействие на правовые отношения, приводится в действие механизм правового регулирования, они представляют собой меру эффективности нормативного правового акта [2, с. 3].

Органы исполнительной власти вправе издавать административные акты в пределах своих полномочий. К числу таких актов следует отнести, например, разрешение на добычу объектов животного мира и решение о передаче диких животных в пользование.

В области охраны и использования объектов животного мира к числу средств административного механизма регулирования правоотношений относятся разрешения. Так, территориальный орган Агентства по рыболовству выдает разрешение о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование с предпринимательской целью. Вместе с разрешением основанием возникновения права на изъятие водных биоресурсов являются другие административные акты, включая ежегодные планы, разрешения на осуществление научных исследований, решения о предоставлении диких животных в пользование.

В соответствии с положениями Постановления Правительства Российской Федерации о процедуре предоставления разрешений на изъятие (вылов) водных биологических ресурсов¹ основанием для предоставления такого разрешения являются договор и решение о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование. Решение в данном случае носит субсидиарный (второстепенный) характер. С точки зрения Н.М. Митякиной, в рассматриваемом случае разрешение не обеспечивает эффективности государственного управления в сфере охраны и использования диких животных. Следует согласиться с мнением названного автора и поддержать предложение об исключении разрешения из «существующей схемы права пользования» [3, с. 36] водными биологическими ресурсами. Судебная практика также поддерживает позицию о несамостоятельном характере разрешения об изъятии водных биоресурсов².

Пользователи объектов животного мира вправе осуществлять изъятие (отлов) охотничьих ресурсов на основании разрешения. Право на охоту у пользователей возникает с момента предоставления дан-

ного разрешения³ отдельным субъектам. Так, в границах закрепленных охотничьих угодий физическим лицам разрешение выдает охотпользователь. На территории общедоступных охотничьих угодий правом выдачи разрешительных документов обладает уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Природоохранные учреждения на территории заказника, заповедника и других природных территориях наделяются правом предоставления документа на изъятие объектов животного мира из среды обитания. При этом уполномоченные субъекты выдают разрешение своему работнику, выполняющему обязанности на основе заключенного трудового или гражданско-правового договора. Работник выполняет свои обязанности в сфере охраны и использования объектов животного мира⁴. Таким образом, разрешительные документы выдаются государственными органами и охотпользователями. В случаях, когда разрешение выдают государственные органы, их следует отнести к числу административных правовых актов. В тех случаях, когда разрешение выдает охотпользователь, оно относится к числу индивидуальных актов. Охотпользователи тем самым реализуют полномочия по выдаче разрешительных документов в целях охраны и использования объектов животного мира.

Основаниями для возникновения, изменения и прекращения правоотношений в сфере охраны и использования диких животных являются административные и индивидуальные акты. Различие между ними состоит в том, что административные акты следует рассматривать как универсальные основания возникновения правоотношений. Индивидуальные акты имеют вторичное значение, обусловленное административными правовыми актами органов государственной власти [4, с. 229]. Например, к числу универсальных оснований возникновения правоотношения в области охраны и использования диких животных относится протокол о результате аукциона, свидетельствующий об определении победителей данного аукциона. В свою очередь, разрешение на изъятие из среды обитания диких животных, выданное охотпользователем, имеет вторичное значение.

К числу индивидуальных актов, которые издаются пользователями объектов животного мира, следует отнести путевку⁵. Например, на основании путевки разрешено осуществлять любительское и спортивное рыболовство на рыбопромысловых участках всем субъектам природопользования. В данном случае основанием возникновения право-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2008 № 775 «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 43. Ст. 4953.

² Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.11.2007 № Ф04-8121/2007 (40402-А45-15) по делу № А45-436/2007-23/19. // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3735.

⁴ Приказ Минприроды России от 29.08.2014 № 379 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении порядка оформления и выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, порядка подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи таких разрешений, и утверждении форм бланков разрешений на добычу копытных животных, медведей, пушных животных, птиц» // Российская газета. 30.01.2015. № 18 (специальный выпуск).

⁵ Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

отношения по доступу к водным объектам общего пользования является приобретение путевки.

Следует определить характерные черты административных актов и индивидуальных актов. В частности, их действие направлено на персонифицированных субъектов с целью возникновения и изменения прав и обязанностей; они издаются в установленной форме уполномоченными субъектами.

В соответствии с действующим законодательством о животном мире наряду с административными актами к числу административно-правовых форм государственного управления необходимо отнести административные договоры. В настоящее время значение договоров в сфере использования объектов животного мира как оснований возникновения и изменения фаунистических правоотношений возросло. Данное обстоятельство обусловлено применением договоров в экономической сфере.

По мнению некоторых ученых, на практике наблюдается тенденция учащения применения гражданско-правового метода правового регулирования и ослабление методов административного характера в сфере использования объектов животного мира. С точки зрения Д.О. Сивакова, данная тенденция обусловлена тем, что договоры в рассматриваемой сфере правового регулирования соответствуют публичным интересам [5, с. 108]. При этом данное обстоятельство реализуется в действующем законодательстве. По мнению Д.В. Бугаева, основой для перспективы развития гражданско-правовых средств регулирования отношений в области использования диких животных стал «переход от плановой экономики к рыночной» [6, с. 161]. Соглашаясь с позициями названных ученых, следует дополнительно отметить, что наряду с вовлечением договоров в рассматриваемую сферу правового регулирования необходимо также обеспечить публичные интересы посредством применения административных методов.

Действующее законодательство не определяет правовую природу договоров в области использования объектов животного мира. В связи с этим требуется посредством анализа характерных черт договоров определить их публичную или частноправовую принадлежность. При этом существенным обстоятельством, которое влияет на соотношение гражданско-правовых и административно-правовых методов правового регулирования, является взаимодействие частных и публичных интересов. По мнению цивилистов, содержание договоров в сфере использования природных ресурсов соответствует гражданскому законодательству. Как считают М.И. Брагинский и В.В. Витрянский, наблюдается приоритет норм гражданского права. Однако вместе с тем они указывают и на особый характер договоров в рассматриваемой сфере. Это обусловлено тем, что данные договоры являются одновременно гражданско-правовыми и специальными [7, с. 18].

Противоположенную позицию занимают ученые в области экологического права. Б.Д. Клюкин пишет о том, что природные объекты и ресурсы относятся к числу объектов, отражающих обществен-

ный интерес [8, с. 49]. По его мнению, правовое регулирование отношений в сфере использования природных ресурсов осуществляется природоресурсным законодательством. Поэтому договоры в этой сфере носят публичный характер. В доктрине экологического права указанные договоры нередко относят к числу контрактов с «публичным режимом» [9, с. 110]. Действительно, приоритетность норм публичных отраслей обусловлена значением природных ресурсов (ст. 9 Конституции Российской Федерации; ст. 1 Федерального закона о животном мире¹). Следует отметить точку зрения В. Краевой, которая считает, что, исходя из общеправовых положений о делении права на частное и публичное, следует говорить о публичной и частной природе договоров в сфере использования природных ресурсов. При этом регулирование договорных отношений может осуществляться как нормами публичного, так и частного права [10, с. 7].

В доктрине административного права выделяют ряд характерных особенностей административного договора. В частности, одним из субъектов является уполномоченный орган государственной власти; договор основывается на нормах административного права; закрепляет права и обязанности субъектов; отражает волю участников публичного права; носит добровольный характер [11, с. 171]. По мнению В.А. Юсупова, административный договор представляет собой соглашение, которое направлено на возникновение, изменение и прекращение прав и обязанностей участников правоотношений. Кроме того, оно направлено на формирование прав имущественного и неимущественного характера у граждан и юридических лиц [12, с. 73]. С позиции Ю.А. Тихомирова, административный договор обладает специальными признаками, которые обусловлены его отраслевой принадлежностью. Названный автор считает, что субъектами административного договора могут быть только публичные субъекты [13, с. 183]. Такую позицию поддерживают и некоторые другие ученые, проводящие исследования в области административного права. Однако с подобным суждением следует не согласиться, поскольку субъектами административного договора наряду с органами исполнительной власти могут быть и другие субъекты. В частности, - граждане, юридические лица, не наделенные властными полномочиями [14, с. 50].

Среди признаков административного договора Д.Н. Бахрах выделяет определенную степень самостоятельности участников в решении отдельных проблем, в применении мер ответственности к субъектам [11, с. 173]. То есть наряду с наличием специальных публичных признаков административного договора ему присущи общие признаки гражданских договоров: равенство участников, эквивалентный характер, диспозитивность, взаимная ответственность субъектов, автономия воли сторон.

Изучение правовой природы договора в области использования природных ресурсов позволяет определить его место в системе понятий административного права и разрешить некоторые проблемы правового регулирования в сфере охраны

¹ Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О животном мире» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.

и использования объектов животного мира. Раскрыть правовую природу договоров в области использования диких животных возможно с помощью исследования характерных особенностей и сущности охотхозяйственного соглашения как отдельного вида договора в рассматриваемой сфере.

Во-первых, охотничьи ресурсы передаются в пользование на основании охотхозяйственного соглашения. Охотничьи ресурсы находятся в государственной собственности, поэтому рассматриваются как объекты публичных правоотношений. Управление в сфере охраны и использования объектов охоты осуществляется органами исполнительной власти. В связи с этим орган исполнительной власти, предоставляя право пользования охотничьими ресурсами на основании охотхозяйственного соглашения, осуществляет публичное правомочие, а не правомочие гражданского характера.

Во-вторых, содержанием охотхозяйственного соглашения являются права и обязанности субъектов. Их объем определяется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с помощью метода субординации, характерного для публичных правоотношений. К примеру, к числу обязанностей охотпользователя по условиям охотхозяйственного соглашения относится осуществление внутрихозяйственного охотустройства и создание инфраструктуры охотничьего хозяйства. Указанные обязанности охотпользователя закреплены в действующем законодательстве¹.

Поэтому, перечень обязанностей субъектов соглашения закрепляется в подчиненном одностороннем порядке органом государственной власти независимо от волеизъявления другого участника соглашения. Таким образом, охотхозяйственное соглашение представляет собой форму организации воздействия органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации на охотпользователя с использованием метода субординации. Объем прав и обязанностей субъектов закреплен в Примерной форме охотхозяйственного соглашения, которая утверждена Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации². Как справедливо замечает В.Н. Краева, у пользователя есть право выбора: или отказаться от заключения договора, или принять уже утвержденную законодателем форму соглашения. Автор считает, что в процессе заключения соглашения между сторонами не происходит оформления и достижения волеизъявления [15, с. 273]. Вместе с тем действующее законодательство оставляет за сторонами право изменять в соглашении объем правомочий и вносить дополнения, не противоречащие требованиям закона. Следовательно, при заключении соглашения сторонами декларируется свобода и самостоятельность. Эти признаки характерны для гражданско-правовых договоров, что отражает диспозитивность договорных отношений [16, с. 13].

В-третьих, особенность охотхозяйственного соглашения заключается в том, что для его реализации привлекаются инвестиции с целью удовлетворения общественных, публичных интересов. То есть целью заключения договоров в сфере использования диких животных является сохранение и устойчивое использование объектов животного мира, а не достижение личных целей, как в случае с гражданско-правовыми договорами. По мнению некоторых авторов научных работ, удовлетворение потребностей и интересов государства и общества в сфере экономики и экологии должно стать целью любого договора аренды природных ресурсов. Следовательно, результатом реализации договора должно быть достижение как экономических, так и экологических (природоохранных) целей [17, с. 109]. При этом финансовые средства, полученные от проведения аукциона на заклю-

IVANOVA S.V.,
Doctor of Law, Associate Professor, Acting Head of the Department of Theory of State and Law of the Orenburg Institute (Branch) of the University named after O.E. Kutafin

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS OF ENSURING PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROTECTION AND USE OF WILDLIFE OBJECTS

Public administration, legal support, administrative act, administrative contract, individual act, permission, decision, object of wildlife world.

The state policy of the Russian Federation in the field of environmental development and conservation of biological diversity is aimed at ensuring environmental protection and environmental safety. At the same time, the establishment of a large number of environmental requirements is one of the risks for further economic development. To achieve a balance of public and private interests, it is necessary to apply a set of legal measures. Through legal instruments, it is possible to ensure effective public administration, which will support the number of populations of wildlife objects and preserve them for present and future generations.

¹ Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 22.12.2020)

«Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3735.

² Приказ Минприроды России от 31.03.2010 № 93 (ред. от 19.10.2016)

«Об утверждении примерной формы охотхозяйственного соглашения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 22.

чение охотхозяйственного соглашения, аккумулируются в региональном бюджете. Как отмечает Д.В. Хаустов, доходная часть бюджета направляется на реализацию экономических, экологических и социальных вопросов [9, с. 14].

По результатам анализа характерных черт охотхозяйственного соглашения следует сделать вывод о том, что, являясь субъектом договора о предоставлении в пользование охотничьих ресурсов, государство в лице уполномоченных органов представляет общественные интересы с целью сохранения животного мира для настоящего и будущего поколений. Так, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации как публичный участник правоотношения при заключении охотхозяйственного соглашения «участвует в гражданском обороте» [18, с. 220] не в личных интересах, а в целях осуществления публичной власти. Императивные нормы, которые закрепляют существенные условия договоров в области использования диких животных, направлены на реализацию эффективного государственного управления. Таким образом, договоры в сфере использования и сохранения объектов животного мира следует отнести к числу административных (публичных) договоров.

Итак, государственное управление в области охраны и использования объектов животного мира обеспечивается комплексом административных ак-

тов (разрешение, решение, путевка) и административных договоров. Они взаимно дополняют друг друга, что позволяет достичь баланса общественных и личных интересов в рассматриваемой сфере правового регулирования. Особенности договора в области использования и сохранения объектов животного мира как формы правового обеспечения государственного фаунистического управления обусловлены следующими причинами: они являются основанием возникновения, изменения и прекращения правоотношений, через которые реализуются правомочия субъектов; существенные условия и форма утверждаются законодателем; применяются меры ответственности в случае неисполнения договорных обязательств. Поэтому административные договоры во взаимодействии с нормами права, мерами юридической ответственности направлены на обеспечение эффективного государственного управления. В качестве оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений в рассматриваемой сфере выступают административные правовые акты. Их специфика заключается в том, что они принимаются органами исполнительной власти; положения актов направлены на регулирование только определенного вида пользования дикими животными; требования актов направлены на персонифицированного пользователя. ■

Библиографический список:

1. Калинина Л.А. Формы и методы осуществления исполнительной власти: понятие и содержание // Актуальные проблемы административно-правового регулирования в современной России: Материалы межд. научн.-практ. конф. М., 2008. С. 199-203.
2. Ростова А.Г. Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. 26 с.
3. Митякина Н.М. Об основаниях возникновения права на предпринимательскую деятельность в области использования водных биологических ресурсов // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1 (ч. 1). С. 25-32.
4. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Юрид. лит., 1958. 424 с.
5. Сиваков Д.О. Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1. С. 135-141.
6. Бугаев Д.Б. Гражданско-правовое регулирование использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты: Монография. Белгород, 2005. 230 с.
7. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М.: Статут, 2011. 845 с.
8. Клюкин Б.Д. О развитии договорной основы права пользования недрами // Государство и право. 2004. № 9. С. 46-54.
9. Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 227 с.
10. Краева В.Н. Правовое регулирование пользования охотничьими ресурсами на закрепленных охотничьих угодьях: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 28 с.
11. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: БЕК, 1997. 355 с.
12. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. 136 с.
13. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1995. 487 с.
14. Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Современные проблемы формирования теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 47-63.
15. Краева В.Н. Особенности охотхозяйственного соглашения // Современные проблемы природопользования, охотоведения и звероводства. 2012. № 1. С. 273-274.
16. Иванова С.В. Правовая природа охотхозяйственного соглашения // Аграрное и земельное право. 2016. № 12. С. 108-112.
17. Геталова М.А. Договорные отношения в области охраны окружающей среды: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 177 с.
18. Гражданское право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.Д. Егоров и др.; под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т. 1. М.: Проспект, 2005. 773 с.