



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 43-Г 09-20

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

25 ноября 2009 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего	В.П.Меркулова
судей	Г.В.Макарова и В.Б.Хаменкова
при секретаре	Н.В.Росляковой

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению общественной организации «Сарапульское районное общество охотников и рыболов» о признании недействующим со дня принятия Положения о проведении конкурсов на получение права пользования территорией, акваторией, необходимой для осуществления пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, утвержденное приказом Управления охраны фауны Удмуртской Республики № 01-03/22 от 30 мая 2008 года,

по кассационным жалобам Управления охраны фауны Удмуртской Республики и общественной организации «Сарапульское районное общество охотников и рыболов»

на решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 10 июля 2009 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., объяснения представителя Управления охраны фауны Удмуртской Республики Холмогоровой О.Л., поддержавшей доводы кассационной жалобы, заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Селяниной Н.Я. об оставлении решения без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

общественная организация «Сарапульское районное общество охотников и рыболовов» обратилось в Верховный суд Удмуртской Республики с заявлением о признании недействующим со дня принятия Положения о проведении конкурсов на получение права пользования территорией, акваторией, необходимой для осуществления пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, утвержденного приказом Управления охраны фауны Удмуртской Республики № 01-03/22 от 30 мая 2008 года, ссылаясь на то, что Положение о проведении конкурсов противоречит Федеральному закону от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», а также иным правовым актам Российской Федерации и Удмуртской Республики.

К функциям Управфауны УР отнесены лишь организация и проведение конкурсов, но не принятие положений или правил проведения конкурсов.

Пункт 3 Положения о проведении конкурсов противоречит части 6 ст. 37 ФЗ «О животном мире».

В соответствии с ч. 6 ст. 37 ФЗ «О животном мире» при наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию или акваторию животный мир предоставляется в пользование на основании конкурса с соблюдением антимонопольных требований. Пункт 3 Положения о проведении конкурсов предусматривает проведение конкурса при наличии нескольких претендентов, упуская слова: «равных по приоритету».

Таким образом, конкурс становится обязательным предварительным условием предоставления заявленной территории в пользование при наличии нескольких претендентов, а не при наличии нескольких равных по приоритету претендентов.

В Положении нет норм, подтверждающих публичность и открытость конкурсов по предоставлению животного мира в пользование, что противоречит ст. 448 ГК РФ, согласно которой процедура организации и проведения подобных конкурсов должна быть исключительно открытой.

Частью 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.06 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» также предусмотрено, что при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе создание участнику торгов или нескольким участникам торгов имущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации.

Пункт 4 раздела II оспариваемого Положения, устанавливает обязательные требования к претендентам при проведении конкурса. При этом согласно п. 14 оспариваемого Положения претендент, не соответствующий требованиям раздела II настоящего Положения, отстраняется от дальнейшего участия в конкурсе с записью об этом в протоколе заседания комиссии.

Между тем, в части первой ст. 37 Федерального закона «О животном мире» устанавливает перечень сведений, включаемых в заявку для получения долгосрочной лицензии. Представление иных документов законодательством не предусмотрено.

Пункт 5 раздела III оспариваемого Положения, содержит требования к документам, представляемым претендентами. В то же время, ст. 5 Федерального закона «О животном мире» к полномочиям Российской Федерации отнесено установление порядка предоставления лицензий на пользование животным миром. Порядок выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, иными к объектам охоты, утвержден приказом Минсельхоза РФ от 26.06.00 № 569. В пункте 4 названного порядка установлен исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения долгосрочной лицензии на пользование охотничьими животными. Таким образом, требование Положения о представлении дополнительных, не предусмотренных законодательством, документов незаконно.

Согласно п. 16 оспариваемого Положения победителем конкурса признается участник конкурса, имеющий лучшие показатели по нескольким критериям оценки. Однако практически все критерии выявления и признания победителя конкурса являются фактически абстрактными, что противоречит, по мнению заявителя, части 4 ст. 447 ГК РФ, согласно которой выигравшим торги по конкурсу признается лицо, которое предложило лучшие условия.

Кроме того, статьей 1 Федерального закона от 28.08.95 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», действовавшей в период принятия оспариваемого Положения, предусмотрено, что правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования, обладает представительный орган местного самоуправления, а не глава муниципального образования.

Вопрос деловой репутации участника конкурса не входит в компетенцию конкурсной комиссии, он регулируется гражданским законодательством (глава 8 ГК РФ).

Таким образом, заложенные критерии признания победителя конкурса, установленные Положением, не основаны на Законе и лицензионных требованиях, предусматривающих фактическое наличие у претендента конкретных трудовых, технических и профессиональных показателей и предложившего на их основе лучшие условия ведения охотничьего хозяйства.

Согласно п. 18 оспариваемого Положения комиссия в течение пяти дней после подведения итогов конкурса оформляет протокол о результатах конкурса и направляет копии протокола всем участникам конкурса. Протокол подписывается всеми членами комиссии, присутствующими на заседании. Эта норма Положения противоречит пункту 5 ст. 448 ГК РФ, согласно которому лицо, выигравшее торги, и организатор торгов подписывают протокол о результатах торгов в день проведения конкурса, а не в течение пяти дней.

Решением Верховного Суда Удмуртской Республики постановлено: заявление Общественной организации «Сарапульское районное общество охотников и рыболовов» удовлетворить.

Положение о проведении конкурсов на получение права пользования территорией, акваторией, необходимой для осуществления пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, утвержденное приказом

Управления охраны фауны Удмуртской Республики № 01-03/22 от 30 апреля 2008 года признать недействующим со вступления решения суда в законную силу.

В кассационной жалобе Управления охраны фауны Удмуртской Республики ставится вопрос об отмене решения суда ввиду того, что суд неправильно применил материальный закон, допустил существенные нарушения норм процессуального права, дал неправильную оценку доводам заявления.

Общественная организация «Сарапульское районное общество охотников и рыболовов» просит решение суда изменить, признав оспариваемый нормативный правовой акт недействующим с момента его принятия и исключить из мотивировочной части решения вывод суда о том, что требование о предоставлении сведений о намерении, по своему содержанию является частью экологического обоснования.

В судебное заседание на рассмотрение дела по кассационной жалобе представитель общественной организации «Сарапульское районное общество охотников и рыболовов» не явился, просил рассмотреть дело в свое отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для их удовлетворения.

Суд проанализировал нормы ч. 2 ст. 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 5, ч. 1 ст. 6, ч. ч. 1 и 2 ст. 36, ст.ст. 37,38 Федерального закона «О животном мире» и сделал правильные выводы том, что органам исполнительной власти субъектов РФ в сфере пользования животным миром переданы полномочия по решению вопросов о предоставлении территорий, необходимых для пользования животным миром, а для выполнения указанных функций Удмуртская Республика, как субъект РФ, вправе принимать нормативные акты, регулирующие порядок предоставления указанных территорий.

В соответствии с п. 4 ст. 1, ст. 2, п. б ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года № 184-ФЗ, а также п. 4 ч. 1 ст. 36, п. 1,2 ст. 52 Конституции Удмуртской Республики и п. 28 ч. 3 ст. 12 Закона Удмуртской Республики от 20.02.2002 года № 6-РЗ «О Правительстве Удмуртской Республики» полномочиями по принятию нормативных правовых актов, регулирующих вопрос проведения конкурсов на получение права пользования территорией, акваторией, необходимой для осуществления пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, обладает как законодательный (представительный) и так высший исполнительный орган государственной власти Удмуртской Республики.

Передача указанных полномочий по принятию нормативных правовых актов иному органу исполнительной власти Удмуртской Республики может быть осуществлена только путем прямого указания на делегирование этих полномочий

в Положении о соответствующем органе исполнительной власти либо в отдельном постановлении Правительства Удмуртской Республики.

При отсутствии прямого делегирования полномочий иные органы исполнительной власти, кроме Правительства Удмуртской Республики, не вправе принимать нормативные правовые акты по предметам совместного ведения Российской Федерации и Удмуртской Республики.

Судом установлено, Положением об Управлении охраны фауны Удмуртской Республики, не предусмотрена передача полномочий по изданию нормативных актов, регулирующих порядок проведения конкурсов на предоставление в пользование животного мира.

Указание в Положении на право издания правовых актов в пределах компетенции этого органа не является основанием для принятия оспариваемого нормативного правового акта в порядке, установленном федеральным законодательством.

Поскольку нормативный правовой акт принят с нарушением порядка его принятия, то суд обоснованно признал его недействующим в полном объеме.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе Управления охраны фауны Удмуртской Республики, не опровергают выводов суда.

Действительно, постановлением Правительства УР от 04.02.08 № 19 признано утратившим силу постановление Правительства Удмуртской Республики от 26.06.00 № 623, в части исключения полномочий по организации и проведению таких конкурсов у Министерства природных ресурсов охраны окружающей среды Удмуртской Республики совместно с Управлением по охране, контролю и регулированию использования охотничьих животных Удмуртской Республики.

Вместе с тем, из анализа пункта 2 Постановления Правительства Удмуртской Республики от 26.06.2000 года № 623 и постановления Правительства Удмуртской Республики от 04.02.2008 г. №19, которым утверждено Положение об Управлении охраны фауны Удмуртской Республики, следует, что Правительство УР не могло делегировать полномочия по разработке и утверждению порядка предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования объектами животного мира, отнесенным к объектам охоты, Управлению охраны фауны Удмуртской Республики в момент утверждения Положения об Управфауне.

Судебная коллегия также полагает обоснованными выводы суда первой инстанции о недействительности отдельных норм оспариваемого нормативного правового акта

Как разъяснено п. 17 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации « О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» при рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности: полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

В соответствии с п. 28 Постановления Пленума ВС РФ №48 от 29.11.2007 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд в соответствии с частью 2 статьи 253 ГПК РФ признает этот нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу.

Судом установлено, что на основании оспариваемого акта были реализованы права организаций, проводились конкурсы и выданы соответствующие лицензии.

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что оспариваемый правовой акт подлежит признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу, сделан правильно.

Оснований для отмены решения суда, как о том ставится вопрос в кассационных жалобах, судебная коллегия не усматривает.

Нормы материального права, как отмечено выше, применены судом правильно, процессуальных нарушений, влекущих отмену решения не установлено.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 10 июля 2009 года оставить без изменения, а кассационные жалобы Управления охраны фауны Удмуртской Республики и общественной организации «Сарапульское районное общество охотников и рыболовов» – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи