ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 82-Г09-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 18 ноября 2009 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Анишиной В.И. и Ксенофонтовой О.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационное представление прокурора Курганской области и кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области на решение Курганского областного суда от 14 августа 2009 года, которым отказано в удовлетворении заявления прокурора Курганской области о признании недействующим пункта 33 Порядка предоставления в пользование животного мира и территорий (акваторий) Курганской области, необходимых для осуществления пользования животным миром, утвержденного постановлением правительства Курганской области от 11 ноября 2008 года № 499.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

Прокурор Курганской области обратился в Курганский областной суд с заявлением о признании недействующим пункта 33 Порядка предоставления в пользование животного мира и территорий (акваторий) Курганской области, необходимых для осуществления пользования животным миром, утвержденного постановлением правительства Курганской области от 11 ноября 2008 года № 499, полагая, что он противоречит статье 37 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», части 1 статьи 17.1., части 3 статьи 53 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», части 1 статьи 21 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и

нарушает права граждан и юридических лиц на предоставление в пользование животного мира, предусматривая проведение закрытого конкурса.

Представитель правительства Курганской области против удовлетворения заявленных требований возражала, полагая, что оспариваемая норма не противоречит федеральному законодательству и не нарушает прав граждан и юридических лиц на предоставление в пользование животного мира.

Представитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области с заявлением не согласился, пояснив, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит антимонопольным требованиям.

Решением Курганского областного суда от 14 августа 2009 года в удовлетворении заявления прокурора отказано.

В кассационном представлении прокурора Курганской области ставится вопрос об отмене решения суда и направлении дела на новое рассмотрение в связи с неправильным применением норм материального права. По мнению прокурора, суд не применил подлежащие применению к спорным правоотношениям статью 17.1. Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и статью 21 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

По аналогичным основаниям ставится вопрос об отмене решения суда в кассационной жалобе Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области. Управление просит принять новое решение о частичном удовлетворении требований прокурора, исключив из пункта 33 оспариваемого Порядка слово «закрытый».

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления и кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

Согласно пунктам "в", "д", "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, земельное, водное, лесное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, последние не могут противоречить федеральным законам (части 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира относятся принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, а также контроль за их исполнением.

Животный мир в пределах Российской Федерации является государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации. К объектам животного мира нормы гражданского права, касающиеся имущества, в том числе продажи, залога и других сделок, применяются постольку, поскольку это допускается настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Отношения по владению, пользованию и распоряжению объектами животного мира регулируются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Федеральным законом (статья 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире»).

В соответствии со статьей 33 Федерального закона № 52-ФЗ объекты животного мира могут предоставляться органами государственной власти, уполномоченными осуществлять права собственника от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, юридическим лицам в долгосрочное пользование на основании долгосрочной лицензии и гражданам в краткосрочное пользование на основании именной разовой лицензии. Пользователь осуществляет принадлежащие ему права владения и пользования объектами животного мира на условиях и в пределах, установленных законом, лицензией и договором с органом государственной власти, предоставляющим соответствующую территорию, акваторию для осуществления пользования животным миром.

Постановлением правительства Курганской области от 11 ноября 2008 года № 499 в целях реализации Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» утвержден Порядок предоставления в пользование животного мира и территорий (акваторий) Курганской области, необходимых для осуществления пользования животным миром.

Пункт 33 названного Порядка оспаривается прокурором Курганской области как противоречащий федеральному законодательству.

Согласно пункту 33 при наличии двух и более равных по приоритету претендентов на пользование животным миром на одной и той же территории (акватории) уполномоченный орган организует торги в форме закрытого конкурса на предоставление в пользование животного мира.

Проанализировав приведенную норму в совокупности с нормами федерального законодательства, регулирующими вопросы предоставления животного мира в пользование, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемая норма федеральному законодательству не противоречит.

В соответствии со статьями 35, 36 Федерального закона «О животном мире» пользование животным миром осуществляется, в частности, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основании лицензии в течение срока, указанного в лицензии по соглашению сторон и зависящего от вида пользования животным миром в границах определенной территории и акватории.

Предоставление животного мира на территории Российской Федерации в пользование осуществляется в порядке, устанавливаемом настоящим Федеральным законом, а также гражданским, земельным, водным и лесным законодательством Российской Федерации.

Долгосрочную лицензию на пользование животным миром выдает специально уполномоченный государственный орган субъекта Российской

Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на основании решений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Приоритет в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдается ранее осуществлявшим в установленном порядке отдельные виды пользования животным миром на данной территории или акватории и собственникам земель, землевладельцам, располагающим соответствующими средствами и специалистами.

Согласно статье 37 указанного Закона для получения долгосрочной лицензии на пользование животным миром заинтересованное юридическое лицо или индивидуальный предприниматель подает заявку, в которой указываются: сведения о заявителе; вид пользования животным миром; перечень объектов животного мира; границы и площадь территорий, необходимых для осуществления пользования заявленными для использования объектами животного мира; предполагаемый срок пользования животным миром.

Заявки на получение объектов животного мира в пользование на территории Российской Федерации подаются в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на основании заключения соответствующего специально уполномоченного государственного органа субъекта Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания принимает решение о предоставлении заявленной территории или акватории, необходимых для осуществления пользования животным миром, согласовав с собственниками земель, землевладельцами, с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти условия предоставления этой территории или акватории за плату или бесплатно в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

Результаты согласования вносятся в долгосрочную лицензию на пользование животным миром.

На основании согласования специально уполномоченный государственный орган субъекта Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и пользователь животным миром заключают договор о предоставлении в пользование территории или акватории, необходимых для осуществления пользования животным миром, в соответствии с гражданским, земельным, водным и лесным законодательством.

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.

Конкурс организуют и проводят специально уполномоченные государственные органы субъекта Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Согласно статье 448 Гражданского кодекса РФ конкурсы могут быть открытыми и закрытыми. В открытом конкурсе может участвовать любое лицо. В закрытом конкурсе участвуют только лица, специально приглашенные для этой цели.

Федеральный закон «О животном мире», устанавливая необходимость проведения конкурса при наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию или акваторию, не содержит требования о проведении открытого конкурса, он лишь указывает на необходимость проведения конкурса с соблюдением антимонопольных требований.

Антимонопольные требования определены статьей 39 Федерального закона «О животном мире», устанавливающей, что запрещаются или в установленном порядке признаются неправомочными действия органов государственной власти, а также юридических лиц и граждан, направленные на ограничение вопреки условиям конкурсов доступа к участию в них всех желающих приобрести право на пользование животным миром и на уклонение от предоставления лицензий на пользование животным миром победителям конкурсов.

Разрешая заявление прокурора, суд обоснованно не усмотрел нарушения антимонопольных требований при проведении закрытого конкурса, указав, что проведение такого конкурса является лишь одним из этапов процедуры предоставления животного мира в пользование.

Так, пункты 8,10 оспариваемого Порядка предусматривают, что в целях обеспечения гласности и соблюдения антимонопольных требований при предоставлении в пользование животного мира и территорий (акваторий) Курганской области, необходимых для осуществления пользования животным миром, уполномоченный орган публикует извещение о приеме заявок в Курганской областной общественно-политической газете "Новый мир", а также на своем официальном сайте. Одновременно с публикацией извещения о приеме заявок уполномоченный орган обеспечивает размещение информации на своем официальном сайте, где она должна быть доступна для ознакомления всем заинтересованным лицам. Информация должна содержать следующие сведения: форму подачи заявки; перечень необходимых документов, прилагаемых к заявке на получение в пользование животного мира и территорий (акваторий); условия пользования животным миром, а также условия пользования территорией (акваторией), необходимой для осуществления долгосрочного пользования животным миром (лицензионные требования).

Претендент, подавший заявку, является соискателем долгосрочной лицензии на пользование животным миром и одновременно претендентом на получение в пользование территории (акватории) Курганской области,

необходимой для такого пользования, в границах, указанных в поданной им заявке (пункт 11 Порядка).

Уполномоченный орган рассматривает поступившие заявки на получение в пользование животного мира и территорий (акваторий), необходимых для такого пользования, и в течение 30 дней с даты поступления готовит экспертное заключение о возможности выдачи претенденту долгосрочной лицензии (пункт 23 Порядка).

При поступлении заявки на пользование животным миром на конкретной территории (акватории) от единственного претендента и наличии экспертного заключения уполномоченного органа о возможности выдачи этому претенденту долгосрочной лицензии, уполномоченный орган принимает решение об удовлетворении заявки этого претендента без проведения конкурса и направляет ему соответствующее уведомление (пункт 26 Порядка).

В случае, если на одну территорию (акваторию) поступило несколько заявок, уполномоченный орган на основании прилагаемых к заявкам документов в течение пяти рабочих дней после подготовки экспертного заключения на последнюю поступившую заявку на данную территорию (акваторию) определяет наличие или отсутствие у претендентов приоритета в предоставлении животного мира в пользование на заявляемой территории (акватории) в соответствии со статьей 36 Федерального закона от 24 апреля 1995 года N 52-ФЗ "О животном мире" (пункт 27 Порядка).

В случае, если уполномоченным органом определено наличие приоритета в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории (акватории) только у одного из претендентов, уполномоченный орган принимает решение об удовлетворении заявки этого претендента и направляет ему соответствующее уведомление. Уведомление направляется и претенденту, заявка которого не может быть удовлетворена в связи с отдачей претенденту приоритета в предоставлении животного мира в пользование (пункты 28, 29 Порядка).

Пункт 35 Порядка предусматривает, что список участников конкурса утверждается уполномоченным органом по результатам рассмотрения заявок, поданных в соответствии с извещением. К участию в закрытом конкурсе приглашаются претенденты, подавшие в установленном порядке заявки на получение в пользование животного мира на одной и той же территории (акватории), которым в соответствии с экспертным заключением уполномоченного органа возможна выдача долгосрочной лицензии, и равные по приоритету в предоставлении животного мира в пользование на заявляемой территории.

Целью проведения конкурса согласно пункту 36 Порядка является определение из числа его участников победителя, предлагающего лучшие условия охраны и рационального использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания на заявленной территории (акватории).

Анализ приведенных норм оспариваемого нормативного акта позволяет согласиться с выводом суда о том, что установленный им (актом) порядок отбора претендентов, желающих пользоваться животным миром, не содержит

ограничений доступа к участию в нем всех желающих, подавших в установленные сроки заявки и равных по приоритету (либо по отсутствию приоритета) на пользование животным миром на одной и той же территории.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда законным и обоснованным и не усматривает оснований к его отмене, учитывая, кроме изложенного выше, то обстоятельство, что прокурором оспаривается лишь пункт 33 Порядка, предусматривающий проведение закрытого конкурса, но не оспаривается процедура его проведения, установленная другими пунктами Порядка.

Довод кассационного представления и кассационной жалобы о необходимости применения в данном случае положений статьи 17.1. Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и статьи 21 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» нельзя признать состоятельным по следующим основаниям.

Часть 1 статьи 17.1. Федерального закона «О защите конкуренции» предусматривает особенности заключения договоров в отношении государственного имущества, указывая, в частности, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

В порядке, предусмотренном частью 1 настоящей статьи, осуществляется заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного недвижимого имущества, принадлежащего на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления государственным унитарным предприятиям; государственного недвижимого имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственными автономными учреждениями; государственного имущества, принадлежащего на праве оперативного управления государственным бюджетным учреждениям (часть 3 статьи 17.1. Федерального закона «О защите конкуренции»).

Порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров, указанных в частях 1 и 3 статьи 17.1.Федерального закона «О защите конкуренции», и перечень видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, устанавливаются федеральным антимонопольным органом (часть 5 статьи 17.1. Федерального закона «О защите конкуренции»).

До установления предусмотренного частью 5 статьи 17.1. порядка проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров, указанных в частях 1 и 3 статьи 17.1., конкурсы на право заключения таких договоров проводятся в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (часть 3 статьи 53 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Согласно статье 21 Федерального закона «О концессионных соглашениях» закрытый конкурс проводится в случае, если концессионное соглашение заключается в отношении объекта концессионного соглашения, сведения о котором составляют государственную тайну, а также объекта концессионного соглашения, имеющего стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

Статьей 4 Федерального закона "О концессионных соглашениях" определены объекты концессионного соглашения, являющиеся недвижимым имуществом, к числу которых животный мир не относится.

Анализ приведенных норм свидетельствует об отсутствии оснований для их применения к спорным правоотношениям, касающимся предоставления в пользование животного мира и регулируемым Федеральным законом № 52-ФЗ «О животном мире».

Не усматривая оснований к отмене решения суда по доводам кассационного представления и кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ,

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Курганского областного суда от 14 августа 2009 года оставить без изменения, кассационное представление прокурора Курганской области и кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи