

8



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 10-Г10-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

24 марта 2010 года

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

председательствующего В.Б. Хаменкова

судей Г.В. Макарова и Л.В. Борисовой

при секретаре Н.В. Фёдоровой

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационным жалобам Кировского областного общества охотников и рыболовов» и правительства Кировской области на решение Кировского областного суда от 11 декабря 2009 года, которым признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельные положения утвержденных постановлением правительства Кировской области от 14 апреля 2008 года №128/128 Нормативов пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Кировского областного общества охотников и рыболовов и ООО «БиоХимЗавод» Слободенюка В.Б., поддержавшего доводы кассационной жалобы общества, его же возражения против кассационной жалобы правительства Кировской области, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит частичной отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением правительства Кировской области от 14 апреля 2008 года №128/128 утверждены Нормативы пользования объектами животного

мира, отнесенными к объектам охоты, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Постановление официально опубликовано в издании «Вести. Киров» № 53(1200) от 05-06 мая 2008 года.

Разделом 4 Нормативов установлена предельная площадь егерского обхода (от 8 тыс. гектаров до 23 тыс. гектаров), обслуживаемого одним штатным егерем, в зависимости от охотхозяйственной зоны и обеспеченности транспортными средствами и горюче-смазочными материалами.

Разделом 9 Нормативов выделены доли добычи лицензионных видов охотничьих животных для охотников, проживающих на территории, предоставленной в пользование.

Общественная организация «Кировское областное общество охотников и рыболовов» обратилась в суд с заявлением о признании указанных положений недействующими, ссылаясь на нарушение ими прав заявителя как пользователя животным миром, имеющего долгосрочную лицензию на пользование объектами животного мира на территории Кировской области.

По её мнению, приведенный в разделе 4 норматив пользования объектами животного мира противоречит положениям Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которым количество в штате юридического лица кадров, их подбор и расстановка являются прерогативой работодателя. Государственные органы не вправе вмешиваться в хозяйственную деятельность охотпользователей и ограничивать их права как работодателей.

Считала, что статья 17 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» не допускает вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом.

Указывала на то, что в соответствии со статьёй 1 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Отмечала также, что статьёй 40 Федерального закона «О животном мире» предусмотрены права пользователей животным миром, в том числе

право пользования объектами животного мира, предоставленными в пользование; право выдачи разовой лицензии гражданам на пользование объектами животного мира. При этом названная норма Федерального закона не предусматривает властное отчуждение выделенных пользователю лимитов, квот (лицензий) добычи животных в пользу третьих лиц, в данном случае в пользу охотников, проживающих на территории, предоставленной в пользование.

По мнению заявителя, он вправе использовать объекты животного мира, а также выдавать гражданам именные разовые лицензии самостоятельно, в пределах предоставленных ему лимитов, о чем прямо гласит часть 10 статьи 37 Федерального закона «О животном мире», в связи с чем установленный разделом 9 норматив обязательного выделения охотпользователями квот добычи лицензионных видов охотничьих животных для охотников, проживающих на территории, предоставленной в пользование, считает незаконным.

Разделом 2 Нормативов предусмотрены минимальные площади территорий (акваторий), предоставляемых для осуществления права пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, по охотхозяйственным зонам.

Общество с ограниченной ответственностью «БиоХимЗавод» обратилось в суд с заявлением о признании данного раздела противоречащим федеральному законодательству и недействующим, указав в обоснование своих требований на то, что положения части 1 статьи 37 Федерального закона «О животном мире», пункта 4.1 Положения о порядке выдачи долгосрочных лицензий, утвержденного приказом Минсельхоза России от 26 июня 2000 года № 569 не предусматривают территориальные (площадные) ограничения при составлении заинтересованным лицом заявки на получение (долгосрочной лицензии) объектов животного мира в пользование, поскольку такая заявка и ее содержание определяются указанным лицом самостоятельно.

Определением Кировского областного суда от 12 ноября 2009 года заявления ООО «БиоХимЗавод» и общественной организации «Кировское областное общество охотников и рыболовов» объединены в одно производство для совместного рассмотрения.

Решением Кировского областного суда от 11 декабря 2009 года заявление ООО «БиоХимЗавод» удовлетворено.

Заявление Общественной организации «Кировское областное общество охотников и рыболовов» удовлетворено частично: признан противоречащим

федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения в законную силу раздел 9 Нормативов. В признании таковым раздела 4 Нормативов отказано.

В кассационной жалобе общественная организация «Кировское областное общество охотников и рыболовов» ставит вопрос об отмене судебного решения в части отказа в удовлетворении заявления общества, а также в части времени признания недействующим раздела 9 Нормативов, считая судебное решение в указанной части незаконным.

В свою очередь, правительство Кировской области в кассационной жалобе просит об отмене решения в части удовлетворения требований ООО «БиоХимЗавод» и общественной организации «Кировское областное общество охотников и рыболовов».

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда в части признания соответствующим федеральному закону раздела 4 оспариваемых Нормативов неправильным и подлежащим отмене.

Отказывая заявителю в признании данного раздела Нормативов недействующим, суд исходил из того, что, коль скоро норматив площади егерского обхода территории, предоставленной для пользования объектами животного мира, федеральным законодательством не установлен, правительство Кировской области было вправе самостоятельно утвердить норматив площади егерского обхода исходя из природно-климатических и социально-экономических особенностей региона.

С таким выводом суда согласиться нельзя.

Согласно пунктам «в», «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды, 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 (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Федеральным законом, регулирующим вопросы использования и охраны объектов животного мира и среды их обитания, является Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», определяющий для решения указанных вопросов компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Так в соответствии со статьёй 5 названного Закона регулирование использования объектов животного мира, в том числе установление федеральных стандартов, правил и нормативов в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, за исключением установления объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, не находящимся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации.

Полномочие Российской Федерации по установлению согласованных с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира, за исключением объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, в силу статьи 6 Закона переданы для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полномочий по установлению стандартов, правил и нормативов статьёй 6.1 Закона, определяющей компетенцию органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, не предусмотрено.

Согласно статье 35 Федерального закона «О животном мире» пользование животным миром осуществляется с соблюдением федеральных и региональных стандартов, правил, лимитов и нормативов, разрабатываемых в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Из содержания приведённых общих правовых положений следует, что пользование животным миром осуществляется с соблюдением федеральных стандартов, правил и нормативов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также с

соблюдением региональных лимитов в соответствии с законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Подобным образом, то есть исходя из принципа разграничения между органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации полномочий по предмету их совместного ведения надлежало толковать и статью 17 Федерального закона «О животном мире», согласно которой нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а также иными законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и заключается: в установлении объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира; в установлении стандартов, нормативов и правил использования и охраны животного мира и среды его обитания.

Иначе говоря, нормирование по установлению лимитов изъятия объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, находящимся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, установление стандартов, нормативов и правил использования и охраны животного мира и среды его обитания осуществляется в соответствии с федеральными законами, а установление объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира, за исключением объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, - в соответствии с законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Такое толкование полностью согласуется и с позицией федерального законодателя, изложенной им во вступающем в силу с 1 апреля 2010 года специального Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым установление нормативов отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации.

При таких обстоятельствах решение суда в части отказа Кировскому областному обществу охотников и рыболовов в признании недействующим раздела 4 Нормативов является неправильным и подлежит отмене.

Доводы кассационной жалобы общества о том, что признание раздела 9 Нормативов недействующим со дня вступления решения суда в законную силу судом не обосновано, сами по себе не могут служить поводом к отмене такого решения.

Признавая недействующим Раздел 2 Нормативов пользования животным миром, которым утверждена минимальная площадь территорий (акваторий), предоставляемых для осуществления права пользования объектами животного мира, отнесенным к объектам охоты, суд правомерно исходил из того, что согласно статье 12 Федерального закона «О животном мире» одним из принципов государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира является отделение права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами.

В соответствии со статьей 36 Федерального закона «О животном мире» предоставление животного мира на территории Российской Федерации в пользование осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, а также гражданским, земельным, водным и лесным законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 36 Лесного кодекса Российской Федерации ведение охотничьего хозяйства на лесных участках представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с оказанием услуг лицам, осуществляющим охоту. Лесные участки, предоставленные для ведения охотничьего хозяйства, признаются охотничьими угодьями. Граждане, юридические лица осуществляют использование лесов для ведения охотничьего хозяйства на основании договоров аренды лесных участков.

Лесным участком в силу статьи 7 Лесного кодекса Российской Федерации является земельный участок, границы которого определяются в соответствии со статьями 67, 69, 92 настоящего кодекса, то есть с соблюдением правил лесопользования и лесоустройства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 2007 года № 377 утверждены Правила проведения лесоустройства, согласно пункту 9 которых лесоустройство проводится в соответствии с Лесоустроительной инструкцией, утвержденной Министерством природных ресурсов Российской Федерации по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Пунктом 39 Лесоустроительной инструкции установлено, что проектирование лесных участков для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты производится с учетом действующих на территории объекта лесоустройства правил охоты. Минимальной территориальной единицей проектирования лесных участков для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты является участковое лесничество.

Из чего суд сделал обоснованный вывод о том, что пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства является одним из видов лесопользования, что порядок и правила проведения лесоустройства для нужд охотничьего хозяйства устанавливаются федеральными органами государственной власти.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках Лесного кодекса Российской Федерации предоставлено только право установления правил пользования выделенными участками лесного фонда для указанных нужд.

Согласно статье 37 Федерального закона «О животном мире» 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. Результаты согласования вносятся в долгосрочную лицензию на пользование животным миром.

В этой связи суд правильно посчитал, что границы территории, предоставляемой для пользования объектами животного мира, являются установленными, поскольку соискатель лицензии в заявке на её получение указывает границы и площадь охотничьих угодий. Поэтому, в силу положений статей 12 и 17 Федерального закона «О животном мире» установление минимальной площади территорий, предоставляемых для осуществления права пользования объектами животного мира, не может относиться к нормативам пользования животным миром.

В рамках Федерального закона «О животном мире» к компетенции исполнительного органа субъекта Российской Федерации относится принятие решения о предоставлении заявленной территории и согласование условий предоставления территории за плату или бесплатно.

Следовательно, вывод суда о том, что раздел 2 Нормативов пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями принят правительством Кировской области с превышением полномочий и противоречит федеральному законодательству, является правильным.

Ссылка в кассационной жалобе правительства на то, что лесные участки являются самостоятельным природным ресурсом, порядок предоставления которого регулируется лесным законодательством, выводов суда о противоречии раздела 2 Нормативов не опровергают.

Как указывалось выше, в соответствии со статьей 36 Федерального закона «О животном мире» предоставление животного мира на территории Российской Федерации в пользование осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, а также гражданским, земельным, водным и лесным законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 11 Водного кодекса РФ, если водный объект используется для охоты, заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование не требуется.

В силу же статьи 23 Земельного кодекса РФ для использования земельного участка в целях охоты могут устанавливаться лишь публичные сервитуты.

Следовательно, применение судом норм именно лесного законодательства является обоснованным.

В соответствии со статьей 40 Федерального закона «О животном мире» пользователи животным миром имеют право пользоваться объектами животного мира, предоставленными в пользование.

Распоряжением правительства Кировской области от 23 июля 2009 года № 220 общественной организации «Кировское областное общество охотников и рыболовов» установлены лимиты (объемы) изъятия охотничьих животных (лось, кабан, медведь) на 2009-2010 годы.

Разделом 9 Нормативов пользования объектами животного мира установлено выделение от 10% до 20% доли добычи лицензионных видов охотничьих животных для охотников, проживающих на территории, предоставленной в пользование.

Поскольку лимиты (объемы) изъятия объектов животного мира для пользователя животным миром уже установлены правительством области, суд правильно посчитал, что понуждение к принудительному отчуждению имеющихся лимитов следует оценивать как установление ограничений пользования отдельными объектами животного мира.

Между тем в силу статьи 21 Федерального закона «О животном мире» ограничение отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира допускается в целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания. В связи с чем суд обоснованно указал на то, что ограничение в виде обязательного отчисления определенной доли лицензионных видов животных, уже переданных в пользование, не относится к их охране или воспроизводству, не предусмотрено статьей 21 названного выше Федерального закона и является неправомерным.

При таких обстоятельствах с выводом суда о том, что ограничение прав пользователей животным миром, установленное разделом 9 Нормативов пользования животным миром противоречит статьям 40 и 21 Федерального закона «О животном мире», нарушая права общественной организации «Кировское областное общество охотников и рыболовов» использовать лицензионные виды животных в выделенных объемах по своему усмотрению.

Ссылка в кассационной жалобе правительства области на то, что установление таких долей произведено на основании статьи 37 Федерального закона «О животном мире» в интересах местного населения, является необоснованной, поскольку не согласуется со смыслом данной статьи, предусматривающей гласность и учёт интересов местного населения при решении вопроса о предоставлении соискателю лицензии в пользование территорий и животного мира.

Осуществление прав и свобод человека и гражданина согласно части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации не должно нарушать права и свободы других лиц.

Поэтому обеспечение и защита прав одних граждан за счёт незаконного ограничения прав других недопустимо, если иное не установлено федеральным законом.

Прочие доводы кассационной жалобы направлены на иное, неверное толкование норм материального права и оценку обстоятельств, установленных и исследованных судом в полном соответствии с правилами процессуального закона, а потому не могут служить поводом к отмене законного и обоснованного решения суда в обжалуемой правительством Кировской области части.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Кировского областного суда от 11 декабря 2009 года в части отказа в удовлетворении заявления общественной организации «Кировское областное общество охотников и рыболов» отменить, вынести по делу новое решение, которым признать раздел 4 Нормативов пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, утвержденных постановлением правительства Кировской области от 14 апреля 2008 года № 128/128, противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления настоящего решения в законную силу.

В остальной части это же решение суда оставить без изменения, а кассационные жалобы общественной организации «Кировское областное общество охотников и рыболов», правительства Кировской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

