



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 12224/13

Москва

21 января 2014 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного
Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Андреевой Т.К., Бациева В.В.,
Горячевой Ю.Ю., Завьяловой Т.В., Козловой О.А., Маковской А.А.,
Першутова А.Г., Поповой Г.Г., Разумова И.В., Сарбаша С.В.,
Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление общества с ограниченной ответственностью
«Велес» о пересмотре в порядке надзора постановления Федерального
арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.08.2013 по делу
№ А19-18094/2012 Арбитражного суда Иркутской области.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя – общества с ограниченной ответственностью «Велес» –
Иринцев А.Ф., Слободенюк В.Б.;

от Службы по охране и использованию животного мира Иркутской области – Минченко П.А.

Заслушав и обсудив доклад судьи Горячевой Ю.Ю., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Общество с ограниченной ответственностью «Велес» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Иркутской области с заявлением о признании незаконным отказа Службы по охране и использованию животного мира Иркутской области (далее – служба) в заключении договора о предоставлении территории в пользование, обязанности службы устранить нарушение путем заключения договора о предоставлении в пользование территории (акватории), необходимой для осуществления пользования животным миром в границах в соответствии с приложением № 1 к распоряжению заместителя главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 25.12.2007 № 869-рз.

Решением Арбитражного суда Иркутской области от 13.12.2012 заявленные требования удовлетворены.

Постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 01.04.2013 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа постановлением от 05.08.2013 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции отменил, в удовлетворении заявленных требований отказал.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора постановления суда кассационной инстанции общество просит его отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм материального права, решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставить без изменения.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Общество получило долгосрочную лицензию на пользование объектами животного мира в период действия Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (далее – Закон о животном мире).

Согласно статье 37 Закона о животном мире, которая утратила силу с 01.04.2010 – момента введения в действие Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об охоте), для получения такой долгосрочной лицензии заинтересованное лицо должно было подать заявку в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, указав сведения о границах и площади территорий, необходимых для осуществления пользования объектами животного мира, и предполагаемый срок такого пользования.

Названный орган принимал решение о предоставлении заявленной территории на основании заключения компетентного органа по охране объектов животного мира, согласовав с собственниками земель, землевладельцами, владельцами лесного фонда на указанной территории, с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти условия предоставления этой территории или акватории за плату или бесплатно.

Результаты согласования подлежали внесению в долгосрочную лицензию на пользование объектами животного мира.

На основании согласования компетентный орган по охране животного мира и пользователь животным миром должны были заключить

договор о предоставлении в пользование территории в соответствии с гражданским, земельным, водным и лесным законодательством.

Территории, используемые для ведения сельского или лесного хозяйства, при предоставлении их для пользования животным миром в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации могли быть обременены необходимыми условиями, обеспечивающими пользование животным миром на определенный срок, в согласованное время и в определенном порядке.

При наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию проводился конкурс.

Как установлено судами и подтверждено материалами дела, распоряжением заместителя главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 25.12.2007 № 869-рз обществу по результатам конкурса предоставлена в долгосрочное пользование сроком на 25 лет территория (акватория), необходимая для осуществления охоты: участок «Прихаратский», общей площадью 23 200 гектар, на территории Эхирит-Булагатского района в границах согласно приложению 1 к данному распоряжению.

Усть-Ордынский Бурятский автономный округ до 01.01.2008 являлся самостоятельным субъектом Российской Федерации, компетентным принимать такие решения на основании статьи 37 Закона о животном мире. После 01.01.2008 указанный округ вошел в состав Иркутской области.

В связи с реорганизацией ни администрация Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, ни администрация Иркутской области договор о пользовании территорией с обществом не заключили.

Долгосрочная лицензия серии ХХ-38 № 0001 (далее – долгосрочная лицензия № 0001) на пользование объектами животного мира сроком до 27.10.2033 выдана обществу 27.10.2008 службой, действовавшей в качестве уполномоченного органа Иркутской области. В этой лицензии

указано, что территория пользования животным миром определена распоряжением исполнительного органа субъекта Российской Федерации, результаты согласования пользования территорией соответствуют статье 37 Закона о животном мире, условия пользования животным миром, территориями, акваториями, необходимыми для осуществления пользования объектами животного мира, являются неотъемлемой частью этой лицензии (приложения 1, 2, 3).

Впоследствии постановлением Правительства Иркутской области от 10.11.2009 № 329/108-пп было утверждено Положение о порядке предоставления территорий и акваторий, необходимых для осуществления пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, которым установлено, что договор о предоставлении территории в пользование заключается между пользователем животного мира и службой, на которую возложена обязанность обеспечить оформление договора в течение 15 календарных дней со дня выдачи долгосрочной лицензии. В этом договоре в обязательном порядке подлежали указанию общие сведения о территории и (или) акватории, срок действия договора, права и обязанности сторон, платность или бесплатность пользования, порядок продления или досрочного прекращения права пользования, ответственность сторон за неисполнение обязательств.

Однако, несмотря на требования упомянутого Положения, служба не обеспечила заключение с обществом договора о предоставлении территории в пользование в виде отдельного документа.

Судами было установлено, что с момента получения в 2008 году долгосрочной лицензии № 0001 по март 2012 года общество осуществляло мероприятия, предусмотренные условиями долгосрочной лицензии, а служба проводила с обществом совместные рейды по охране охотничьих угодий и регулярно выдавала обществу лицензии на добычу охотничьих ресурсов. Общество не имело оснований считать себя нарушителем или полагать свои права нарушенными.

Постановлением службы от 09.04.2012 № 0467 общество привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 8.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за пользование объектами животного мира с нарушением условий долгосрочной лицензии № 0001 – без договора о предоставлении территории в пользование.

Вступившими в законную силу судебными актами по делу № А19-9078/2012 Арбитражного суда Иркутской области упомянутое постановление о привлечении общества к административной ответственности признано незаконным.

Общество 02.08.2012 обратилось в службу с заявлением о заключении охотхозяйственного соглашения в соответствии с частью 3 статьи 71 Закона об охоте.

Служба письмом от 02.08.2012 № 84-37-1426/12 сообщила обществу, что для заключения охотхозяйственного соглашения необходим договор о предоставлении территории в пользование.

Ввиду отсутствия такого договора в виде отдельного документа и невозможности его заключения со службой в добровольном порядке общество обратилось в арбитражный суд с настоящими требованиями в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Удовлетворяя заявленные обществом требования, суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что обязанность заключения договора о предоставлении территории в пользование была возложена на службу и ею не исполнена, возможность оформления такого договора не утрачена, его заключение действующему законодательству не противоречит. Отсутствие указанного договора лишает общества права, предоставленного статьей 71 Закона об охоте, на заключение охотхозяйственного соглашения без проведения аукциона.

Суд кассационной инстанции отменил судебные акты судов первой и апелляционной инстанций, поскольку пришел к противоположным правовым выводам о том, что заявленные обществом требования имеют гражданско-правовую природу. Общество было вправе своевременно поставить вопрос о понуждении службы к заключению договора о предоставлении территории в пользование, но обратилось спустя четыре года в отсутствие доказательств невозможности своевременного обращения и в условиях изменения правового регулирования, которое не предусматривает в настоящее время ни заключение подобных договоров, ни обязанность службы их заключать.

Таким образом, расхождения между судами возникли по вопросам правовой природы отношений между обществом и службой, оснований и субъекта инициирования процедуры заключения договора о предоставлении территории в пользование, формы этого договора и последствий его незаключения в виде отдельного документа.

От разрешения этих вопросов зависит сохранение у общества права пользования животным миром.

Животный мир является достоянием народов России и предоставляется в пользование в целях охоты на основании долгосрочной лицензии, выдаваемой компетентным государственным органом, определяющим условия и пределы такого пользования, которое осуществляется в комплексе с системой мер по охране и воспроизводству объектов животного мира, сохранению среды их обитания (преамбула, статьи 3, 4, 6, 33–35 Закона о животном мире).

Служба осуществляет публично-правовые функции, наделена властными и контрольными полномочиями по отношению к пользователям животным миром (лицензиатам), что не позволяет признать подобные отношения гражданско-правовыми, основанными на свободе договора, автономии воли и равенстве участвующих в них лиц.

По смыслу Закона о животном мире договоры о предоставлении территории в пользование должны предусматривать публичные ограничения, обременения и обязанности, налагаемые на пользователей таким общенациональным достоянием, как животный мир, в пределах предоставленных им для названных целей территорий. Поэтому заключение подобных договоров возлагалось на компетентный орган по охране объектов животного мира, пределы усмотрения которого определялись решением субъекта Российской Федерации о предоставлении определенной территории конкретному лицу на предписанных условиях для установленных целей пользования животным миром.

При этом Закон о животном мире не предусматривал сроков, порядка, формы подлежащих заключению договоров, а также требований к их содержанию. Соответствующие условия в каждом конкретном случае должен был определить компетентный орган по охране объектов животного мира.

Следовательно, основания и цели заключения договора о предоставлении территории в пользование не позволяют обществу требовать понуждения службы к его заключению в судебном порядке как участника гражданского оборота по правилам статьи 445 Гражданского кодекса Российской Федерации на условиях самостоятельно разработанного проекта договора. Кроме того, по смыслу Закона о животном мире долгосрочная лицензия не может быть выдана и действовать без условий пользования территорией, на которой разрешено пользоваться животным миром. В этой связи необходимые условия могут быть установлены, обновлены или дополнены в течение всего периода действия лицензии, а не в пределах трех лет с момента ее выдачи.

Исходя из изложенного выводы суда кассационной инстанции о гражданско-правовом характере отношений, возникающих между службой и лицензиатом при заключении и исполнении договоров о предоставлении

территории в пользование и распространении на них трехлетнего срока исковой давности, установленного гражданским законодательством для защиты нарушенного права, являются неверными.

Разработанное во исполнение Закона о животном мире Положение о выдаче долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, утвержденное приказом Минсельхоза России от 26.06.2000 № 569, определяло долгосрочную лицензию как официальный документ, разрешающий пользование охотничьими животными и устанавливающий обязательные условия его осуществления. В лицензию подлежали внесению условия предоставления территории для пользования животным миром, согласованные органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При предоставлении нескольких обособленных территорий на каждую из них выдавались отдельные лицензии. Прекращение права пользования охотничьими животными допускалось лишь при аннулировании лицензии. Аннулирование лицензии в связи с фактом отсутствия договора на право пользования территорией не предусматривалось.

Закон о животном мире, используя термины «лицензия» и «договор о предоставлении территории в пользование» как самостоятельные понятия, не устанавливал требований о заключении этого договора в виде отдельного документа.

Следовательно, возможность включения условий такого договора в содержание лицензии не исключалась, и дублирование этих условий в отдельном документе, поименованном как договор, в этом случае не требовалось.

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.11.2012 № 9662/12, которое касалось вопросов недропользования, разъяснено, что, получая лицензию с определенными в ней условиями, лицензиат принимает на себя обязанность по исполнению этих условий.

Как установлено судом первой инстанции, условия пользования обществом территориями и акваториями, необходимыми для пользования животным миром, содержатся в приложениях 1, 2, 3, являющихся неотъемлемой частью долгосрочной лицензии № 0001.

Выводы судов первой и апелляционной инстанций подтверждаются текстом долгосрочной лицензии № 0001 и ее приложений.

В частности, общество было обязано осуществлять только указанные в лицензии виды пользования животным миром; применять способы, не нарушающие целостности естественных сообществ, не допускать разрушения или ухудшения, а также осуществлять оценку среды обитания объектов животного мира; проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира (приложение 1 к долгосрочной лицензии № 0001).

Обществу следовало укомплектовать штат в количестве не менее 4 человек, обустроить служебное помещение, егерский кордон, два охотничьих зимовья, приобрести конкретные транспортные средства, осуществлять круглогодичную охрану угодий своими силами, обеспечивать до 30 рейдов по охране угодий в год совместно с силами правопорядка; провести охотустройство закрепленной территории; вести предпромысловую разведку, учет объектов животного мира, регулировать численность волков, предоставлять ветеринарной службе материал для выявления болезней диких животных, обустроить 20 штук солонцов, 10 кормушек для копытных, 20 штук галечников, обеспечить их солью, сеном, вениками (приложение 2 к долгосрочной лицензии № 0001).

Помимо этого, общество было обязано проводить мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, обеспечивать неприкосновенность защитных участков территорий и акваторий, принимать меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при проведении сельскохозяйственных, иных работ и

эксплуатации транспортных средств. Запрещено выжигание растительности, хранение и применение удобрений, других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, а также ухудшение среды их обитания (приложение 3 к долгосрочной лицензии № 0001).

Таким образом, между обществом и службой фактически имеется договор о предоставлении территории в пользование, сформулированный не в виде отдельного документа, а в обязательных для общества условиях долгосрочной лицензии № 0001, удостоверенных подписью его генерального директора, что не противоречило требованиям Закона о животном мире ввиду отсутствия в нем на этот счет каких-либо специальных предписаний.

Согласно статье 71 Закона об охоте право долгосрочного пользования животным миром, которое возникло у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу этого Закона, сохраняется до истечения срока действия указанных лицензий, за исключением случаев, предусмотренных данной статьей (часть 1). Продлению эти долгосрочные лицензии не подлежат (часть 2). Упомянутые лица вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений (часть 3). В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны заключить охотхозяйственные соглашения с такими лицами в течение трех месяцев с даты их обращения (часть 4).

Если названные лица не воспользовались предоставленным правом на заключение охотхозяйственных соглашений, то их право долгосрочного

пользования животным миром, возникшее на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром, прекращается по истечении пяти лет со дня установления максимальной площади охотничьих угодий в субъектах Российской Федерации (часть 9). При этом за ними сохраняется право заключения охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона в пределах установленной максимальной площади охотничьих угодий (часть 10).

Во исполнение Закона об охоте приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 18.05.2012 № 137, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 09.06.2012 за № 24514, утверждены максимальные площади охотничьих угодий по субъектам Российской Федерации, в отношении которых охотхозяйственные соглашения могут быть заключены одним лицом или группой лиц.

Таким образом, Закон об охоте сохранил право пользования животным миром, возникшее у лицензиатов на основании ранее выданных долгосрочных лицензий, в течение срока их действия. Предоставленная этим лицам возможность заключить охотхозяйственные соглашения реализуется по усмотрению лицензиатов и в определяемые лицензиатами сроки, которые зависят от того, претендуют ли они на всю ранее предоставленную в пользование по долгосрочной лицензии площадь охотугодий, если она превышает максимально допустимую.

Статья 71 Закона об охоте указывает на возникновение права долгосрочного пользования животным миром на основании долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира и не упоминает договор о предоставлении территории в пользование в качестве основания или условия возникновения этого права либо его сохранения после вступления Закона об охоте в силу. Договор имеет значение только для определения территорий, на которые могут претендовать обладатели долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, если

они не были указаны в решении субъекта Российской Федерации или самой лицензии.

Между тем, площадь и границы территории, предоставленной обществу для целей пользования животным миром, установлены в распоряжении заместителя главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 25.12.2007 № 869-рз и воспроизведены в долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира.

В силу статьи 70 Закона об охоте положения ранее действовавшего законодательства сохраняют свою силу, если они не противоречат названному Закону.

Закон о животном мире и принятые в его развитие нормативные акты не требовали заключения договора о предоставлении территории в пользование в виде отдельного документа и не препятствовали включению его условий непосредственно в долгосрочную лицензию.

Кроме того, общество не может быть наказано лишением права на заключение охотхозяйственного соглашения за действия службы, оформившей указанный договор посредством включения его условий в долгосрочную лицензию № 0001 и приложения к ней. Сходная правовая позиция сформулирована в постановлении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.01.2011 № 9667/10 для договоров на пользование рыбопромысловым участком: если право на их перезаключение не было реализовано вследствие ненадлежащих действий уполномоченного органа, а не по вине пользователя, то пользователь не утрачивает это право.

В данном случае у общества имеется договор о предоставлении территории в пользование, включенный непосредственно в долгосрочную лицензию № 0001, однако оформление службой этого договора не в виде отдельного документа с соответствующим наименованием породило для общества неблагоприятные правовые последствия, включая угрозу прекращения права пользования животным миром.

Так, ссылаясь на факт отсутствия у общества документа с наименованием «договор о предоставлении территории в пользование», служба отказала обществу в заключении охотхозяйственного соглашения, по делу № А19-9078/2012 Арбитражного суда Иркутской области – потребовала привлечения общества к административной ответственности, а по делу № А19-15336/2012 Арбитражного суда Иркутской области – принудительного прекращения права пользования животным миром, предоставленного долгосрочной лицензией № 0001 до 27.10.2033.

Для устранения этих последствий общество обоснованно обратилось в суд с требованием об обязанности службы заключить договор на пользование территорией в виде отдельного документа. По существу это требование сводится к приданию иной формы уже существующему и включенному в долгосрочную лицензию № 0001 договору, на основании которого общество могло бы непосредственно потребовать заключения, в том числе в судебном порядке, охотхозяйственного соглашения, предусмотренного Законом об охоте.

При названных обстоятельствах постановление суда кассационной инстанции нарушает единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права и согласно пункту 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит отмене.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 5 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса

Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.08.2013 по делу № А19-18094/2012 Арбитражного суда Иркутской области отменить.

Решение Арбитражного суда Иркутской области от 13.12.2012 и постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 01.04.2013 по этому же делу оставить без изменения.

Председательствующий

А.А. Иванов