



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-845

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 декабря 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда

Российской Федерации Назаровой А.М.

при секретаре Сибиле Г.В.

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям общества с ограниченной ответственностью «ДВ-Агроразвитие», индивидуального предпринимателя Жаркова Евгения Анатольевича, общества с ограниченной ответственностью «Южные рубежи» о признании недействующими подпунктов 3 и 4 пункта 20 Положения о Дальневосточном морском биосферном государственном природном заповеднике, утвержденного приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 45н,

установил:

приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 45н (далее – Приказ) утверждено Положение о Дальневосточном морском биосферном государственном природном заповеднике (далее – Положение). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 30 мая 2019 г., № 54780, и опубликован 30 мая 2019 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Пунктом 20 Положения запрещается на акватории охранной зоны вокруг морских границ Дальневосточного морского биосферного государственного природного заповедника как особо охраняемой природной территории федерального значения (далее – Заповедник): осуществление любой

рыбохозяйственной деятельности (подпункт 3) и организация рыбопромысловых и рыбоводных участков (подпункт 4).

Общество с ограниченной ответственностью «ДВ-Агроразвитие» (далее – ООО «ДВ-Агроразвитие»), индивидуальный предприниматель Жарков Е.А. (далее – ИП Жарков), общество с ограниченной ответственностью «Южные рубежи» (далее – ООО «Южные рубежи»), являясь пользователями рыбоводных участков на основании заключенных договоров пользования с территориальным органом Федерального агентства по рыболовству, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административными исковыми заявлениями о признании недействующими приведенных нормативных предписаний Положения, ссылаясь на то, что правовой режим охранной зоны акватории Заповедника установлен с нарушением пунктов 10 и 11 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), пунктов 12, 13, 14 Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 138 (далее – Правила создания охранных зон), пункта 19 Правил определения береговых линий (границ водных объектов) и (или) границ частей водных объектов, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыбоводными участками, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1138, определяющих порядок создания и порядок изменения режима охранных зон государственного заповедника, а также федеральным органом исполнительной власти, не наделенным полномочиями на принятие решения о создании охранных зон государственных природных заповедников и об установлении их границ. По мнению ИП Жаркова и ООО «Южные рубежи», указанными нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, предусмотрена обязательная подготовка проекта соответствующего решения об изменении режима охранной зоны в виде проекта приказа, а также пояснительной записки к проекту приказа с обоснованием необходимости изменения режима охраны охранной зоны, получение соответствующего согласования органов государственной власти субъекта Российской Федерации и соответствующих министерств Российской Федерации. Отсутствие согласования проекта приказа в силу пункта 16 Правил создания охранных зон является основанием для направления проекта приказа на доработку в целях повторного его согласования Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) с соответствующими органами, названными в пункте 14 этих правил.

В обоснование своего требования административные истцы указали, что оспариваемые нормы не позволяют им использовать рыбоводные участки по назначению.

В судебном заседании представитель ИП Жаркова – Малиновский К.Ю., представитель ООО «Южные рубежи» Нигматулин А.А., принимавшие участие с использованием средств веб-конференции, и представитель ООО «ДВ-Агроразвитие» Кадыров Э.И. поддержали заявленные требования, просили их удовлетворить.

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) в письменных возражениях на административный иск указало, что Приказ утвержден уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения его в действие, Положение в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, действовавшим как на дату утверждения Положения, так и действующим в настоящее время, допускающим возможность ограничения осуществления хозяйственной деятельности на земельных участках, входящих в границы охранной зоны, с целью недопущения отрицательного воздействия на природные комплексы и объекты заповедника. Изданным 18 октября 2019 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 2467-р Заповедник отнесен к ведению Минприроды России, которому предписано обеспечить режим особой охраны природных комплексов и объектов в границах Заповедника и исключить любую деятельность, противоречащую целям и задачам Заповедника.

В судебном заседании представитель Минобрнауки России Чупина В.А. просила отказать в удовлетворении административных исков по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Представитель Минприроды России, привлеченного к участию в деле в качестве административного ответчика, Сорокин И.А. в судебном заседании просил отказать в удовлетворении заявленных требований, поддержав позицию Минобрнауки России, изложенную в письменных возражениях. Одновременно пояснил, что в настоящее время в пределах предоставленных полномочий Минприроды России разработан новый проект положения о Заповеднике, но он не принят.

Заинтересованное лицо по делу Минюст России в письменных возражениях на административные иски указал, что Приказ издан компетентным органом, основания для признания недействующими подпунктов 3 и 4 пункта 20 Положения отсутствуют, просил рассмотреть дело в отсутствие представителя.

Выслушав стороны, обсудив доводы заинтересованного лица, проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что требования не подлежат удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административных исковых заявлений.

Отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных

природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения регулирует Федеральный закон № 33-ФЗ.

Особо охраняемые природные территории представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния (Федеральный закон № 33-ФЗ).

Согласно статье 6 указанного закона государственные природные заповедники относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии и полностью запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных данным федеральным законом. Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности. Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не подлежат отчуждению из федеральной собственности. Положение о государственном природном заповеднике утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2591-р (утратило силу в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 июня 2018 г. № 1293-р) Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Дальневосточный морской биосферный государственный природный заповедник Дальневосточного отделения Российской академии науки передано в ведение Федерального агентства научных организаций (далее – ФАНО России).

Приказом ФАНО России от 12 октября 2016 г. № 50н (утратил силу в связи с изданием приказа Минобрнауки России от 29 апреля 2019 г. № 45н) утверждено Положение о Дальневосточном морском биосферном государственном природном заповеднике, в соответствии с подпунктом 4 пункта 19.1 которого в границах охранной зоны Дальневосточного морского биосферного государственного природного заповедника была запрещена организация промысловых и рыбоводных участков, за исключением случаев, предусмотренных этим положением. Подпунктом 1 пункта 19.2 данного положения предусматривалась возможность организации рыбоводных хозяйств, если это необходимо для обеспечения функционирования заповедника.

28 июня 2017 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации в адрес ФАНО России направлено письмо № 74/3-396-2017, в котором

предписано устранить нарушения федерального законодательства, а именно ограничить разрешенную деятельность рыболовных хозяйств для устранения угрозы причинения вреда природным комплексам, входящим в систему биосферных резервов ЮНЕСКО.

Приказом ФАНО России от 4 сентября 2017 г. № 36н «О внесении изменений в Положение о Дальневосточном морском биосферном государственном природном заповеднике, утвержденное приказом Федерального агентства научных организаций от 12 октября 2016 г. № 50н» внесены изменения в пункт 19.1 данного положения, который дополнен запретом на акватории охранной зоны вокруг морской границ Заповедника осуществления любой рыбохозяйственной деятельности и организации рыбопромысловых и рыбоводных участков, а подпункт 1 пункта 19.2 признан утратившим силу.

Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство образования и науки Российской Федерации преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, а также упразднено Федеральное агентство научных организаций, функции которого по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в соответствующей сфере деятельности, а также функции по управлению имуществом переданы Министерству науки и высшего образования Российской Федерации (абзац первый пункта 2, подпункт «б» пункта 4).

Министерству науки и высшего образования Российской Федерации переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности (за исключением нормативно-правового регулирования вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров), в сфере социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, молодежной политики, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное

обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности (абзац третий пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215).

Минобрнауки России в соответствии с подпунктом 4.3.22 пункта 4 Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682, осуществляет функции и полномочия учредителя образовательных организаций высшего образования, научных и иных организаций, подведомственных Министерству, а также функции и полномочия собственника федерального имущества, закрепленного за указанными организациями.

Следовательно, полномочия учредителя и собственника имущества организаций, ранее подведомственных ФАНО России, с 27 июня 2018 г. (дата вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682) принадлежат Министерству науки и высшего образования Российской Федерации.

Заповедник отнесен к ведению Министерства науки и высшего образования Российской Федерации как филиал в составе федерального государственного бюджетного учреждения науки «Национальный научный центр морской биологии» Дальневосточного отделения Российской академии наук, что также отражено в пункте 4 Положения.

Реализуя предоставленные пунктом 3 статьи 6 Федерального закона № 33-ФЗ полномочия, Минобрнауки России издало Приказ, утвердивший Положение, который в установленном порядке прошел государственную регистрацию в Минюсте России и опубликован для всеобщего сведения.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт издан полномочным органом исполнительной власти, наделенным в соответствии с федеральным законом полномочиями по утверждению положения о государственном природном заповеднике, с соблюдением порядка введения его в действие.

Суд не может согласиться с доводами административных истцов о том, что оспариваемые нормы Положения приняты в нарушение пунктов 10 и 11 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ, пунктов 12, 13, 14 Правил создания охранных зон.

Статьей 2 Федерального закона № 33-ФЗ закреплено, что для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны. Положение об охранных зонах указанных особо охраняемых природных территорий утверждается Правительством Российской Федерации. Ограничения использования земельных участков и водных объектов в границах охранный зоны устанавливаются решением об установлении охранный зоны особо охраняемой природной территории (пункт 10). Решения об установлении, изменении, о

прекращении существования охранных зон особо охраняемых природных территорий, указанных в пункте 10 данной статьи, принимаются в отношении: а) охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные особо охраняемые природные территории; б) охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (пункт 11).

Конкретный режим особой охраны территорий биосферного полигона устанавливается положением о государственном природном биосферном заповеднике, утверждаемым государственными органами, в ведении которых находятся государственные природные биосферные заповедники (пункт 3 статьи 10 Федерального закона № 33-ФЗ).

В силу статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» особо охраняемые природные территории и их охранные зоны, созданные до дня вступления в силу данного федерального закона, сохраняются в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу этого федерального закона (пункт 3).

Законом Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 27 октября 1960 г. «Об охране природы РСФСР» (утратил силу в связи с изданием постановления Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2061-1) осуществление охраны участков и объектов природы с учетом их значения предусматривалось путем организации: а) государственных заповедников, территории которых навечно изымаются из хозяйственного использования в научно-исследовательских и культурно-просветительных целях; б) заказников, на территории которых допускается хозяйственное использование лишь части природных объектов, только в определенные сезоны, на определенный срок и лишь в той мере, в какой это не наносит вреда охраняемым объектам. Объявление территорий государственными заповедниками и заказниками, а также охраняемыми урочищами и памятниками природы с режимом государственных заповедников производилось в порядке, устанавливаемом Советом Министров РСФСР (статья 9).

Постановлением Совета Министров РСФСР от 5 июня 1962 г. № 769 утверждено Положение о заповедниках РСФСР, находящихся в ведении Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР (утратило силу в связи с изданием постановления Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48), в соответствии с пунктом 17 которого вокруг государственных заповедников или на примыкающих к ним отдельных участках, в случае необходимости, по решениям Советов Министров автономных республик, крайисполкомов и

облисполкомов может быть выделена охранная зона. В охранной зоне может быть введено запрещение или ограничение охоты, рыбной ловли, лесопользования и других форм эксплуатации природных ресурсов.

Постановлением Совета Министров СССР от 24 марта 1978 г. № 228 «Об организации Дальневосточного государственного морского заповедника» в системе Академии наук СССР организован Дальневосточный государственный морской заповедник в заливе Петра Великого Японского моря. Академии наук СССР и Министерству обороны СССР поручено определить по согласованию с Советом Министров РСФСР площадь и границы указанного морского заповедника.

2 февраля 1979 г. Президентом Академии наук СССР и 20 февраля 1979 г. заместителем Министра обороны СССР Главнокомандующим Военно-Морским Флотом Адмиралом Флота Советского Союза утверждено Положение о Дальневосточном государственном морском заповеднике Академии наук СССР, согласно которому Дальневосточный государственный морской заповедник Академии наук СССР организован при Институте биологии моря Дальневосточного научного центра Академии наук СССР в целях сохранения морской и островной фауны и флоры залива Петра Великого Японского моря и прежде всего генофонда морских организмов, а также проведения научно-исследовательской работы и осуществления просветительской деятельности (пункт 1). В состав Заповедника в постоянное пользование предоставлены три участка акватории общей площадью 63000 га и территория на о. Попова площадью 260 га для Центральной усадьбы Заповедника. Также этим положением определены границы и площадь Заповедника, его режим и охрана.

Исполнительным комитетом Приморского краевого Совета народных депутатов 8 июня 1979 г. принято решение № 463 просить Совет Министров РСФСР утвердить границы земельного участка Дальневосточного государственного заповедника в натуре согласно положению о заповеднике, утверждённому Академией наук СССР и Министерством обороны, за которым закреплено три участка акватории общей площадью – 63000 га, с утверждением охранной зоны вокруг границ заповедника длиной три мили, а вокруг сухопутных – пятьсот метров.

Распоряжением Совета Министров РСФСР от 4 января 1980 г. № 11-р принято предложение Приморского райисполкома об изъятии из земель Владивостокского лесопаркового мехлесхоза (остров Попова в заливе Петра Великого Японского моря) земельного участка площадью 216,3 гектара и предоставлении его Дальневосточному государственному морскому заповеднику Академии наук СССР, организованному в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 24 марта 1978 г. № 228.

Вопреки доводам административных истцов Минобрнауки России решение об установлении, изменении, прекращении охранных зон особо охраняемых природных территорий Заповедника не принимало, соответствующий правовой режим определен и утвержден органами государственной власти в соответствии с Положением о государственных заповедниках РСФСР, утвержденным постановлением Совета Министров

РСФСР от 5 июня 1962 г. № 769, а также пунктом 5 Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 (далее – Положение № 48), наделяющим органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимать решение о создании охранной зоны государственного природного заповедника и утверждать положение о ней.

Исходя из положений статьи 10 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Федеральный закон № 166-ФЗ) водные биоресурсы находятся в федеральной собственности.

В целях обеспечения сохранения водных биоресурсов и их рационального использования могут устанавливаться ограничения рыболовства в форме закрытия рыболовств (пункт 2 части 1 статьи 26 Федерального закона № 166-ФЗ).

Пунктом 11 Положения № 48 на территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, в том числе строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий или их отдельных объектов, промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром, также запрещена интродукция (преднамеренное или случайное переселение растений и животных за пределы естественного ареала обитания).

В Положении также указана охранная зона протяженностью 3 мили, на акватории которой вокруг границ Заповедника запрещена в том числе любая рыбохозяйственная деятельность, организация рыбопромысловых и рыбоводных участков.

Природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников полностью изымаются из оборота (пункт 12 Положения № 48).

Организация рыболовного хозяйства в морской акватории, находящиеся в ней водные биологические ресурсы будут вовлечены в гражданский оборот, что противоречит пункту 2 статьи 6 Федерального закона № 33-ФЗ, закрепляющему принадлежность природных ресурсов и недвижимого имущества государственных природных заповедников к федеральной собственности.

Из изложенного следует, что законодательством, действовавшим как на дату утверждения положения об охранной зоне, так и действующим в настоящее время, предусмотрена возможность ограничения осуществления хозяйственной деятельности на участках, входящих в границы охранной зоны, с целью недопущения отрицательного воздействия на природные комплексы и объекты заповедника.

Закрепленные в подпунктах 3 и 4 пункта 20 Положения запреты на осуществление любой рыбохозяйственной деятельности и организацию рыбопромысловых и рыбоводных участков соответствуют целям и задачам создания Заповедника, а также требованиям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

На основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного искового заявления следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административных исковых заявлений общества с ограниченной ответственностью «ДВ-Агроразвитие», индивидуального предпринимателя Жаркова Евгения Анатольевича, общества с ограниченной ответственностью «Южные рубежи» о признании недействующими подпунктов 3 и 4 пункта 20 Положения о Дальневосточном морском биосферном государственном природном заповеднике, утвержденного приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 45н, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова