



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-129

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 мая 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Нефедова О.Н.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Власовой Т.А.

рассмотрела 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, утверждённого приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 45н,

по апелляционным жалобам общества с ограниченной ответственностью «ДВ-Агроразвитие», индивидуального предпринимателя Жаркова Е.А., общества с ограниченной ответственностью «Южные рубежи» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2020 г., которым в удовлетворении заявленных требований отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя индивидуального предпринимателя Жаркова Е.А. – Малиновского К.Ю., представителя общества с ограниченной

ответственностью «Южные рубежи» Нигматулина А.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, объяснения представителя Министерства науки и высшего образования Российской Федерации Чупиной В.А., представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новицкой Н.А., возражавших против доводов апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционные жалобы необоснованными,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 45н (далее соответственно – Приказ, Минобрнауки России) 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 размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 мая 2019 г.

Согласно пункту 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 для осуществления товарного рыбоводства на основании заключённых договоров пользования с территориальным органом Федерального агентства по рыболовству, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административными исковыми заявлениями о признании недействующими приведённых нормативных предписаний Положения. В обоснование заявленных требований указали 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 – Закон об особо охраняемых природных территориях), пунктов 12–14 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, утверждённых 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, утверждённых 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 наделённым полномочиями на принятие решения о создании охранных зон государственных природных заповедников и об установлении их границ. ИП Жарков, ООО «Южные рубежи» ссылались на то, что указанными выше нормативными правовыми актами предусмотрена обязательная подготовка проекта 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 согласования органов государственной власти субъекта Российской Федерации и соответствующих министерств Российской Федерации. Оспоренное правовое регулирование считают изменением режима охранной зоны Заповедника, которое должно осуществляться в соответствии с Правилами создания охранных зон; 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.

Нарушение своих прав административные истцы связывают с тем, что на день заключения ими договоров пользования рыбоводными участками отсутствовали запреты на осуществление какой-либо деятельности, связанной с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры, в охранной зоне Заповедника, а предписания подпунктов 3 и 4 пункта 20 Положения в настоящее время не позволяют им использовать рыбоводные участки, расположенные в границах охранной зоны Заповедника, для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2019 г. № 2467-р Заповедник отнесён 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.

Минприроды России привлечено судом к участию в деле в качестве административного ответчика.

Минобрнауки России, Минприроды России административные иски не признали, полагая, что правовых оснований для их удовлетворения не имеется.

Минюст России, участвующий в административном деле в качестве заинтересованного лица, в отзыве на административные исковые заявления просил отказать в их удовлетворении, поскольку Приказ издан компетентным органом, оснований для признания недействующими подпунктов 3 и 4 пункта

20 Положения не имеется, просил рассмотреть дело в отсутствие своего представителя.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2020 г. в удовлетворении административных исковых заявлений ООО «ДВ-Агроразвитие», ИП Жарков, ООО «Южные рубежи» отказано.

В апелляционных жалобах административные истцы просят отменить решение суда первой инстанции и принять по делу новое решение, которым удовлетворить их административные исковые заявления в связи с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для административного дела, несоответствием выводов суда первой инстанции, изложенных в решении, обстоятельствам административного дела, неправильным применением норм материального права. Оспоренное правовое регулирование расценивают как изменение режима охраны на акватории охранной зоны, которое должно осуществляться путём прохождения специальных административных процедур и не может быть установлено путём внесения соответствующих изменений в Положение, так как в силу пунктов 8, 12 – 14 Правил создания охранных зон изменение режима охранной зоны должно осуществляться в том же порядке, что и его введение. В частности, должно включать в себя обязательную подготовку проекта соответствующего решения в виде проекта приказа, а также пояснительной записки к проекту приказа с обоснованием необходимости изменения режима охраны охранной зоны, получение соответствующего согласования органами государственной власти субъекта Российской Федерации и федеральными министерствами.

Минобрнауки России представило отзыв на апелляционные жалобы, в котором просит оставить их без удовлетворения, так как Приказ утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения его в действие, Положение в оспариваемой части не устанавливает и не изменяет охранную зону заповедника, нормативным правовым актам большей юридической силы, действовавшим как на день его утверждения, так и в настоящее время, не противоречит.

Минприроды России в возражениях на апелляционные жалобы полагает их несостоятельными и не подлежащими удовлетворению.

Минюст России просит апелляционные жалобы оставить без удовлетворения, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, и рассмотреть дело в отсутствие представителя данного министерства.

В судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации представитель ООО «ДВ-Агроразвитие», Минюста России не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке, их явка не признана судом обязательной.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для их удовлетворения не находит.

Закон об особо охраняемых природных территориях, как следует из его преамбулы, регулирует 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 её состояния, экологического воспитания населения. В силу статьи 6 этого 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.

Для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны. Положение об охранных зонах этих особо охраняемых природных территорий утверждается Правительством Российской Федерации. Ограничения использования земельных участков и водных объектов в границах охранной зоны устанавливаются решением об установлении охранной зоны особо охраняемой территории (пункт 10 статьи 2 Закона об особо охраняемых природных территориях).

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 поименованного закона).

На основании 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, определённых соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу этого федерального закона (пункт 3).

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 63 000 га и территория на острове Попова площадью 260 га для центральной усадьбы Заповедника. Также этим положением определены границы и площадь Заповедника, его режим и охрана.

В соответствии с 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.

Решением исполнительного комитета Приморского краевого Совета народных депутатов от 30 мая 1980 г. № 450 «Об установлении границ Дальневосточного государственного морского заповедника в соответствии с приведёнными выше правовыми актами установлены границы земельного Дальневосточного государственного заповедника в натуре согласно положению о заповеднике, утверждённому Академией наук СССР и Министерством обороны СССР.

Таким образом, установление охранной зоны заповедника принято надлежащим органом и в соответствии с установленными на время принятия требованиями законодательства.

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 также – 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.

Подпунктом 4 пункта 19.1 названного выше правового акта в границах охранной зоны Дальневосточного морского биосферного государственного природного заповедника была запрещена организация промысловых и рыбоводных участков, за исключением случаев, предусмотренных этим положением. При этом подпунктом 1 пункта 19.2 названного 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 с предписанием 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 внесены изменения в указанное выше Положение о Дальневосточном морском биосферном государственном природном заповеднике, согласно которым на акватории охранной зоны вокруг морских границ заповедника было запрещено осуществление любой рыбохозяйственной деятельности и организация рыбопромысловых и рыбоводных участков, а подпункт 1 пункта 19.2 признан утратившим силу.

Действующий в настоящее время режим охранной зоны Заповедника был определён приказом ФАНО России от 4 сентября 2017 г. № 36н.

Ссылка в апелляционных жалобах на то, что в связи с изданием Приказа приказ ФАНО России от 4 сентября 2017 г. № 36н признан не подлежащим применению, не опровергает вывод суда первой инстанции о том, что существовавший ранее режим охранной зоны Заповедника в связи с утверждением оспоренного в части Положения не изменялся.

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).

Согласно действующему законодательству Минобрнауки России осуществляет функции и полномочия учредителя образовательных организаций высшего образования, научных и иных организаций, подведомственных Министерству, а также функции и полномочия собственника федерального имущества, закреплённого за указанными организациями (подпункт 4.3.22 пункта 4 Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682).

Приказ, утвердивший оспоренное в части Положение, был издан Минобрнауки России в связи с передачей полномочия учредителя и собственника имущества организаций, ранее подведомственных ФАНО России.

Реализуя предоставленные пунктом 3 статьи 6 Закона об особо охраняемых природных территориях полномочия, Минобрнауки России издало Приказ, утвердивший Положение. Нормативный правовой акт прошёл правовую и антикоррупционную экспертизы в Минюсте России в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

С учётом изложенного выше обоснован вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый в части нормативный правовой акт издан полномочным органом исполнительной власти с соблюдением порядка введения его в действие.

Согласно пункту 4 Положения Заповедник отнесён к ведению Минобрнауки России как филиал в составе федерального государственного бюджетного учреждения науки «Национальный научный центр морской биологии» Дальневосточного отделения Российской академии наук.

Утверждения административных истцов, приведённые и в апелляционных жалобах, о том, что изданием Положения в оспоренной части был незаконно изменён правовой режим охранной зоны акватории Заповедника, судом первой инстанции проверялись и подтверждения не нашли, правильно были признаны несостоятельными, поскольку действующий в настоящее время режим охранной зоны Заповедника был определён приказом ФАНО России от 4 сентября 2017 г. № 36н. В Положении также указана охранный зона протяжённостью 5556 метров (3 мили), на акватории которой вокруг границ Заповедника запрещена в том числе любая рыбохозяйственная деятельность, организация рыбопромысловых и рыбоводных участков.

Следовательно, принимая оспоренное в части Положение, Минобрнауки России не устанавливало и не изменяло охранную зону, а также её правовой режим. Поэтому ссылки в апелляционных жалобах на нарушение порядка создания охранных зон Заповедника и изменения их режима несостоятельны.

Довод в апелляционных жалобах о том, что суд первой инстанции сослался в решении на Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», в то время как административные истцы осуществляют деятельность по разведению водных организмов, разведение и (или) содержание, выращивание которых осуществляются в искусственно созданной среде обитания, правовое регулирование которой осуществляется Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, в котором на основе анализа законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения относительно режима охранных зон Заповедника, сделан правильный вывод о

законности подпунктов 3, 4 пункта 20 Положения, так как закреплённые в названных нормах 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.

Принимая обжалованное решение, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт был издан компетентным органом государственной власти, в установленной форме, официально опубликован, федеральному законодательству или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не противоречит, а следовательно, не нарушает права, свободы и законные интересы административных истцов.

Ссылка в апелляционных жалобах на неправильное применение судом первой инстанции норм материального права, несостоятельна.

Доводы апелляционных жалоб о том, что в 1979 г. Положение о Дальневосточном государственном морском заповеднике Академии наук СССР допускало возможность разведения морских организмов на западном и южном участках Заповедника предприятиями «Дальрыбы» с правом изъятия искусственно выращиваемых объектов (пункт 9), не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения суда, в котором подробно приведены и проанализированы последующие изменения правового регулирования рассматриваемых правоотношений.

Отказывая в удовлетворении административных исковых заявлений, суд верно исходил из того, что законодательство, как действовавшее на дату утверждения положения об охранной зоне, так и действующее в настоящее время, включая поименованный в решении суда первой инстанции Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», предусматривает возможность ограничения осуществления хозяйственной деятельности на участках, входящих в границы охранной зоны, с целью недопущения отрицательного воздействия на природные комплексы и объекты заповедника.

Так, в силу пункта 4 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах создаются охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

Согласно пункту 1 статьи 34 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» хозяйственная и иная деятельность, которая оказывает или может оказывать прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды.

Установление, изменение, прекращение существования зон с особыми условиями использования территорий, создаваемых в целях охраны окружающей среды, осуществляются в соответствии с названным Федеральным

законом, Земельным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами (статья 52 приведённого выше закона).

В соответствии с пунктом 4 Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48, на прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования (далее также – Постановление № 48).

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимает решение о создании охранный зоны государственного природного заповедника и утверждает положение о ней (пункт 5 Постановления № 48).

В силу пункта 17 этого же постановления Правительства РСФСР в пределах охранных зон государственных природных заповедников запрещается хозяйственная и иная деятельность, отрицательно влияющая на природные объекты и комплексы заповедника. Режим охранный зоны заповедника определяется органом, принявшим решение о её создании. Особенности организации и режима каждого государственного природного заповедника, возможность и порядок осуществления на его территории ограниченного природопользования, допускаемого Положением, определяются в каждом конкретном случае положением о заповеднике, утверждаемом органом, в ведении которого находится заповедник.

Ссылки административных истцов на то, что в решении суда первой инстанции не получили оценку все доводы административных исковых заявлений, не влекут отмену обжалованного решения суда, поскольку все доводы, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного административного дела, получили надлежащую оценку в решении.

Установив, что оспариваемое в части Положение не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции обоснованно, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административных исковых заявлений ООО «ДВ-Агроразвитие», ИП Жарков, ООО «Южные рубежи».

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2020 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы общества с ограниченной ответственностью «ДВ-Агроразвитие», индивидуального предпринимателя Жаркова Евгения Анатольевича, общества с ограниченной ответственностью «Южные рубежи» – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева



О.Н. Нефедов