



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-842

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 декабря 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Томиной Д.Д.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ульяновской областной общественной организации охотников и рыболовов о признании частично недействующим приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 137 «Об установлении максимальной площади охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных частью 31 статьи 28 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

установил:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) от 18 мая 2012 г. № 137 (далее также – Приказ) установлена максимальная площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных частью 31 статьи 28 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – максимальная площадь), что содержится в приложении к Приказу. Нормативный правовой акт

зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 9 июня 2012 г., регистрационный номер 24514, и опубликован в «Российской газете» 21 июня 2012 г., № 139, действует в редакции приказа Минприроды России от 21 ноября 2014 г. № 510.

Сноской <*> приложения к Приказу конкретизировано, что максимальная площадь устанавливается в пределах одного муниципального образования соответствующего субъекта Российской Федерации.

Ульяновская областная общественная организация охотников и рыболовов (далее также – Организация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим Приказа в части сноски <*> приложения к нему, ссылаясь на то, что оспариваемое положение вызывает неоднозначное толкование в системном единстве и взаимосвязи с частями 3, 9, 10 статьи 71 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Закон об охоте), статьёй 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьями 5, 12 Закона Ульяновской области от 13 июля 2004 г. № 043-30 «О муниципальных образованиях Ульяновской области».

По мнению административного истца, Приказ в части сноски <*> по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, позволяет арбитражным судам признавать недействительными охотхозяйственные соглашения, заключённые без проведения аукциона, нарушая права и законные интересы юридических лиц, в том числе Организации, на исполнение таких соглашений, поскольку эти права ограничиваются применением максимальной площади охотничьих угодий, которая суммируется с площадями охотничьих угодий, ранее предоставленных тем же юридическим лицам до введения в действие Приказа, не обладающего обратной силой. При этом содержащийся в Приказе термин «муниципальное образование» применяется исключительно к уровню муниципального района без учёта входящих в его состав территорий городских и сельских поселений, также являющихся муниципальными образованиями.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что в 2012 и 2019 гг. Организации было предоставлено право на добычу охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях площадью 16 тыс. га и 45,5 тыс. га в Павловском районе, а также площадью 129,7 тыс. га и 25,2 тыс. га в Карсунском районе Ульяновской области на основании охотхозяйственных соглашений. В 2022 г. Министерство природных ресурсов и экологии Ульяновской области оспорило в Арбитражном суде Ульяновской области заключённые 30 декабря 2019 г. охотхозяйственные соглашения как нарушающие требования Приказа, установившего в Ульяновской области в пределах одного муниципального образования максимальную площадь охотничьих угодий в размере 50 тыс. га, в отношении которых могут быть

заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц. Решением Арбитражного суда Ульяновской области от 1 февраля 2023 г., оставленным без изменения вышестоящими судебными инстанциями, эти охотхозяйственные соглашения признаны недействительными (соглашение № 53/2019 полностью, а соглашение № 54/2019 – в части занимаемой площади охотничьего угодья размером 11,5 га). При вынесении решения арбитражный суд руководствовался Приказом и пришёл к выводу о превышении максимальной площади охотничьих угодий в размере 50 тыс. га, установленной для Ульяновской области, с учётом ранее предоставленных охотничьих угодий.

В письменных возражениях Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации указали, что Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, с соблюдением порядка его принятия, оспариваемое положение нормативного правового акта соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и охраняемых законом интересов административного истца.

В судебном заседании председатель Ульяновской областной общественной организации охотников и рыболовов Федоров А.Н., представители административного истца Слободенюк В.Б. и адвокат Тихонова Е.Н. поддержали заявленное требование.

Представители Минприроды России Новожилова О.В. и Панов Д.С. не признали административный иск.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения председателя Ульяновской областной общественной организации охотников и рыболовов Федорова А.Н., представителей административного истца Слободенюка В.Б. и адвоката Тихоновой Е.Н., возражения представителей Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новожиловой О.В. и Панова Д.С., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с частью 3 статьи 10 Закона об охоте уполномоченным федеральным органом исполнительной власти может устанавливаться максимальная площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом, группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных частью 31 статьи 28 данного закона.

Таким федеральным органом исполнительной власти согласно пункту 1, подпункту 5.3.1 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и

экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404, действовавшего на день издания оспариваемого нормативного правового акта, является Минприроды России, которое самостоятельно устанавливает максимальную площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных частью 31 статьи 28 Закона об охоте.

В настоящее время аналогичные полномочия Минприроды России содержатся в подпункте 5.6 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219.

На основании предоставленных полномочий Минприроды России издан Приказ, которым установлена максимальная площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных частью 31 статьи 28 Закон об охоте.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных полномочий. Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о том, что оспариваемое положение Приказа противоречит предписаниям Закона об охоте, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет охотничьи угодья как территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, и предусматривает, что в границы охотничьих угодий включаются земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Такие территории подразделяются на закрепленные (используемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями) и общедоступные, в которых физические лица имеют право свободного пребывания в целях охоты (пункт 15 статьи 1, части 1 и 2 статьи 7).

В соответствии со статьёй 27 Закона об охоте в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями заключаются охотхозяйственные соглашения на срок от двадцати до сорока девяти лет (часть 1); по охотхозяйственному соглашению одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (исполнительный орган субъекта Российской Федерации) обязуется

предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий (часть 2).

Приказом установлена максимальная площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц в Ульяновской области – 50 тыс. га.

Порядок организации и проведения аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения определены в статье 28 Закона об охоте.

В частях 3, 9, 10 статьи 71 Закона об охоте регламентированы вопросы заключения охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона, прекращения права пользования животным миром, возникшего на основании долгосрочных лицензий, и территорией, на которую распространяется действие охотхозяйственного соглашения, заключённого без проведения аукциона. Данные законоположения не регулируют вопросы установления максимальной площади охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц.

Действуя в рамках делегированных полномочий, Минприроды России в сноске <*> приложения к Приказу указало, что максимальная площадь устанавливается в пределах одного муниципального образования соответствующего субъекта Российской Федерации.

Частью 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с указанным федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации (часть 2 приведённой статьи).

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления муниципальных округов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации (часть 3).

По смыслу приведённого регулирования отсутствие в федеральном законе, которым органам местного самоуправления передаются определенные государственные полномочия, указания на конкретные виды муниципальных образований свидетельствует о необходимости руководствоваться частью 3

статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем понятие муниципального образования, на особенности применения которого ссылается административный истец, не относится к предмету правового регулирования законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов и не конкретизировано в оспариваемом положении нормативного правового акта.

Таким образом, Приказ в оспариваемой части соответствует действующему законодательству Российской Федерации, требованию правовой определенности и по своему содержанию не допускает неоднозначного толкования.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, которым бы противоречило оспариваемое нормативное положение, также не имеется.

Основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части, согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В связи с этим несостоятельна ссылка административного истца на несоответствие оспариваемого положения Приказа Закону Ульяновской области от 13 июля 2004 г. № 043-30 «О муниципальных образованиях Ульяновской области», поскольку нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не подлежит проверке на соответствие актам органов государственной власти субъекта Российской Федерации, к тому же указанный закон имеет иной предмет правового регулирования, не связанный с охотой и сохранением охотничьих ресурсов.

Доводы Организации о несогласии с судебными актами арбитражных судов не входят в предмет проверки суда по делу об оспаривании нормативного правового акта.

С учётом того, что Приказ в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца в упоминаемых им аспектах, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Ульяновской областной общественной организации охотников и рыболовов о признании частично недействующим приказа Министерства природных ресурсов и

экологии Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 137 «Об установлении максимальной площади охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных частью 31 статьи 28 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 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



В.С. Кириллов