



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-21

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 февраля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе Ульяновской областной общественной организации охотников и рыболовов на решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2024 г. по делу № АКПИ24-842, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителей Ульяновской областной общественной организации охотников и рыболовов Федорова А.Н., Тихоновой Е.Н., поддержавших апелляционную жалобу, возражения на доводы

апелляционной жалобы представителей Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Сорокина И.А., Панова Д.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) приказом от 18 мая 2012 г. № 137 (далее – Приказ) установило 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 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – максимальная площадь) согласно приложению к Приказу.

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 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.

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.

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. В обоснование заявленного требования указала, 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» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления), статьями 5, 12 Закона Ульяновской области от 13 июля 2004 г. № 043-ЗО «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, которые также, в силу статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относятся к числу муниципальных образований.

Нарушение своих прав административный истец связывает с тем, 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. 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 тыс. 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 Минприроды России и Минюст России отметили, что Приказ издан в пределах предоставленных министерству полномочий, с соблюдением порядка его принятия, оспариваемое положение нормативного правового акта соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и охраняемых законом интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Организации отказано.

Не согласившись с таким решением, Ульяновская областная общественная организация охотников и рыболовов в апелляционной жалобе просит его отменить и принять новое решение, которым удовлетворить административный иск. Ссылается на то, что оспариваемая сноска издана с превышением полномочий и не соответствует Закону об охоте, поскольку

данный закон не наделяет федеральный орган исполнительной власти полномочиями по определению количества муниципальных образований при установлении максимальной площади охотничьих угодий либо установлению ограничения таких площадей пределами одного муниципального образования.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по данному административному делу, изложенную в отзыве на административное исковое заявление (письмо Минюста России от 26 ноября 2024 г. № 01-123580/24, л.д. 164–168), просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда не находит.

Правовое регулирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов осуществляется Законом об охоте, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 3 Закона об охоте).

В силу части 3 статьи 10 названного закона 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, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, согласно пункту 1 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.

Минприроды России уполномочен устанавливать 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 (подпункт 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).

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.

Реализуя предоставленные полномочия, Минприроды России издал Приказ.

Установив, что процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему законом полномочий, с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Довод апелляционной жалобы о том, что полномочия Минприроды России на издание Приказа обоснованы в преамбуле данного нормативного правового акта подпунктом 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, которое в настоящее время утратило силу, не опровергает правильный вывод суда о том, что оспариваемый в части Приказ издан компетентным федеральным органом исполнительной власти в пределах полномочий, предоставленных ему законом.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые законоположения и пришёл к обоснованному выводу о том, что Приказ в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, соответствует требованию правовой определённости и по своему содержанию не допускает неоднозначного толкования, а следовательно, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, что подтверждается следующим.

Закон об охоте 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 закреплённые (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 целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями заключаются охотхозяйственные соглашения на срок от двадцати до сорока девяти лет. 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 (части 1, 2 статьи 27 Закона об охоте).

Согласно части 10 статьи 71 Закона об охоте в случаях, указанных в части 9 данной статьи, право юридического лица, индивидуального предпринимателя на заключение охотхозяйственного соглашения, предусмотренное частью 3 этой же статьи, распространяется на площадь охотничьих угодий в пределах максимальной площади охотничьих угодий, предусмотренной частью 3 статьи 10 данного федерального закона (в случае, если такая максимальная площадь охотничьих угодий установлена уполномоченным федеральным органом исполнительной власти).

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

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

Вопреки доводу апелляционной жалобы суд первой инстанции принял решение с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Вывод суда первой инстанции о законности Приказа в оспариваемой части сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, его издавшего, на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства.

Довод апелляционной жалобы о том, что оспариваемая ссылка вызывает неоднозначное толкование, поскольку согласно статье 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления под муниципальным

образованием понимается как городское или сельское поселение, так и муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения, в связи с чем муниципальное образование «муниципальный район» может включать в себя несколько других муниципальных образований, в отношении территории которых также могут быть заключены охотхозяйственные соглашения, несостоятелен.

Оспариваемое положение Приказа относительно содержания понятия муниципальное образование какого-либо правового регулирования, которое отличалось бы от приведённого в статье 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, не устанавливает.

Ссылаясь на то, что в правоприменительной практике по-разному определяются виды муниципальных образований, в пределах которых устанавливается максимальная площадь охотничьих угодий, Организация, по сути, не согласна с судебными решениями, вынесенными по делам с её участием, с учётом их конкретных обстоятельств, в частности содержания заключённых охотхозяйственных соглашений. Однако эти доводы, касающиеся оценки законности и обоснованности судебных актов, не могут быть предметом рассмотрения настоящего административного дела, осуществляемого в порядке абстрактного нормоконтроля.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части правовой акт, принятый в установленном законом порядке, не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь приведённой выше нормой, отказал Ульяновской областной общественной организации охотников и рыболовов в удовлетворении заявленных требований.

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 10 декабря 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Ульяновской областной общественной организации охотников и рыболовов – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева



И.Н. Зинченко