ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-185

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 4 августа 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Ситникова Ю.В.,
	Шамова А.В.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению некоммерческого партнерства «Новгородохота» о признании частично недействующей Формы решения о регулировании численности охотничьих ресурсов (приложение № 2), утвержденной приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 января 2011 г. № 1,

по апелляционной жалобе некоммерческого партнерства «Новгородохота» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 2020 г. по делу № АКПИ20-133, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя некоммерческого партнерства «Новгородохота» Слободенюка В.Б., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Подвигиной А.Ю., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) приказом от 13 января 2011 г. № 1 (далее – Приказ) утвердило Порядок принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов (приложение № 1) и Форму решения о регулировании численности охотничьих ресурсов (приложение № 2) (далее – Порядок и Форма решения соответственно).

Нормативный правовой акт 16 февраля 2011 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 19857, и 21 марта 2011 г. опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти № 12.

В приложении № 2 к Приказу приведена Форма решения о регулировании численности охотничьих ресурсов, в которой предусмотрены строки для указания вида охотничьих ресурсов, пола, возраста охотничьих ресурсов, количества охотничьих ресурсов, срока проведения мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов, способа регулирования, разрешенных орудий охоты, территории, являющейся средой обитания охотничьих ресурсов, где должно осуществляться регулирование численности, причин, вызвавших необходимость регулирования численности охотничьих ресурсов.

Некоммерческое партнерство «Новгородохота» (далее – НП «Новгородохота») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просило признать Форму решения не действующей в части наличия в ней строки, предусматривающей указание количества охотничьих ресурсов. В обоснование заявления ссылалось на то, что оспариваемое положение противоречит части 2 статьи 48 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 – Закон об охоте), поскольку данная норма закона не предусматривает наличие таких сведений в решении о регулировании численности охотничьих ресурсов. Административный истец указал, что согласно общепринятым правилам конкретное количество охотничьих ресурсов, подлежащих изъятию при осуществлении любых видов разрешенной охоты, перечисленных в статье 12 названного закона, в том числе при регулировании численности охотничьих ресурсов, определяется пользователями животным миром самостоятельно, а решение о регулировании численности должно приниматься уполномоченным органом без указания в нем конкретного количества охотничьих ресурсов, подлежащих изъятию.

В административном исковом заявлении также указано, что 19 июля 2019 г. Комитет охотничьего хозяйства и рыболовства Новгородской области принял решение № 18 о регулировании численности кабана, в котором помимо перечисленных в части 2 статьи 48 Закона об охоте сведений внес также сведения о количестве подлежащих изъятию особей кабана – 98, предписав в приложении к данному решению НП «Новгородохота»

осуществить изъятие кабана в объеме 12 особей в период с 19 июля по 1 сентября 2019 г. Из 12 планируемых к изъятию особей кабана административный истец произвел изъятие лишь 7 особей. В связи с невыполнением названного решения в полном объеме постановлением Комитета охотничьего хозяйства и рыболовства Новгородской области от 28 октября 2019 г. НП «Новгородохота» привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 8.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Минприроды России и Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Приказ издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а оспариваемая Форма решения соответствует действующему законодательству.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

Не согласившись с таким решением, НП «Новгородохота» подало апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска вследствие неправильного толкования судом первой инстанции части 2 статьи 48 Закона об охоте, не предусматривающей указание в решении о регулировании численности охотничьих ресурсов сведений о количестве охотничьих ресурсов, подлежащих изъятию.

По мнению административного истца, согласно нормам действующего законодательства именно пользователи животным миром в рамках государственного мониторинга осуществляют первичный учет и получают конкретные данные о численности и распространении охотничьих ресурсов в закрепленных за ними охотничьих угодьях. В связи с этим определение количества подлежащих изъятию охотничьих ресурсов при регулировании их численности должно осуществляться пользователями животным миром самостоятельно.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минприроды России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела, судом правильно применены нормы материального и процессуального права.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу без участия представителя министерства.

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

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту,

имеющему большую юридическую силу. По настоящему административному делу такое основание для признания Формы решения не действующей в оспариваемой части отсутствует.

Пунктом 3 статьи 32 Закона об охоте определено, что утверждение порядка принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов, а также его формы относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Согласно части 6 статьи 48 названного закона форма и порядок принятия решений о регулировании численности охотничьих ресурсов устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 и действовавшее на день издания Приказа, устанавливало, что Минприроды России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере использования, воспроизводства и охраны объектов животного мира и среды их обитания, самостоятельно принимает порядок регулирования численности объектов животного мира, а также порядок принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов и его форму (пункт 1, подпункт 5.2.38).

В настоящее время аналогичные полномочия закреплены за Минприроды России в Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 (пункт 1, подпункт 5.2.80).

С учетом изложенного суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Приказ, которым утверждена Форма решения, издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением порядка принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое положение Формы решения не противоречит действующему законодательству, в том числе части 2 статьи 48 Закона об охоте.

Данным законом урегулированы отношения, возникающие в связи с осуществлением видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (часть 1 статьи 4).

Одними из принципов правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов являются обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов, сохранение их биологического разнообразия, а также определение объема добычи охотничьих ресурсов с учетом экологических, социальных и экономических факторов (пункты 1, 7 статьи 2).

Охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов осуществляется при проведении мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, указанных в статье 48 поименованного закона, в охотничьих угодьях и на иных территориях, являющихся средой обитания охотничьих ресурсов (часть 1 статьи 16).

Как следует из положений статьи 48 Закона об охоте, регулирование численности охотничьих ресурсов осуществляется в целях поддержания численности охотничьих ресурсов, предотвращения возникновения и распространения болезней охотничьих ресурсов, нанесения ущерба здоровью граждан, объектам животного мира и среде их обитания (часть 1).

Регулирование численности охотничьих ресурсов осуществляется на основании решений органов государственной власти в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 32–34 названного закона. В таких решениях содержатся сведения о видах, поле, возрасте охотничьих ресурсов, численность которых регулируется, сроках и способах такого регулирования, об орудиях охоты, применяемых при регулировании численности охотничьих ресурсов (часть 2).

Решения органов государственной власти о регулировании численности охотничьих ресурсов принимаются на основе данных о численности охотничьих ресурсов, об их размещении в охотничьих угодьях, о динамике их состояния и других данных государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, документированной информации, содержащейся в государственном охотхозяйственном реестре, данных федерального государственного статистического наблюдения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (часть 3).

Указанные законоположения конкретизированы в соответствующих нормах Порядка, неразрывно связанных с Формой решения.

Так, пунктом 4 Порядка определено, что основанием для принятия решения о регулировании численности охотничьих ресурсов является превышение показателей максимальной численности охотничьих ресурсов (особей на 1000 га охотничьих угодий), установленных приказом Минприроды России от 30 апреля 2010 г. № 138 «Об утверждении нормативов допустимого изъятия охотничьих ресурсов и нормативов численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях», и (или) угроза возникновения и распространения болезней охотничьих ресурсов, нанесения ущерба здоровью граждан, объектам животного мира и среде их обитания.

Проанализировав приведенные нормативные положения в их совокупности, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что регулярные наблюдения за численностью и распространением охотничьих ресурсов являются частью системы государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, осуществляемого органами государственной власти. Именно на основании этих данных соответствующий орган государственной власти принимает решение о регулировании численности охотничьих ресурсов. Такое решение принимается в целях приведения численности охотничьих ресурсов в соответствие с установленными максимальными показателями либо

предотвращения возникновения и распространения болезней охотничьих ресурсов, нанесения ущерба здоровью граждан, объектам животного мира и среде их обитания. Исходя из этого, как правильно отмечено в обжалуемом решении, регулирование численности охотничьих ресурсов в обозначенных целях невозможно без указания количества охотничьих ресурсов, подлежащих регулированию, что согласуется с содержанием части 2 статьи 48 Закона об охоте.

Указание в решении о регулировании численности охотничьих ресурсов сведений о количестве охотничьих ресурсов, подлежащих регулированию, в полной мере отвечает целям принятия такого решения, закрепленным в части 1 статьи 48 Закона об охоте. Иной подход, основанный на произвольном определении количества подлежащих регулированию охотничьих ресурсов, не позволил бы эффективно реализовать меры по обеспечению государственного управления в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, необходимые для предотвращения негативного воздействия на окружающую среду, объекты животного мира и среду их обитания, здоровье человека.

С учетом изложенного нельзя согласиться с утверждением административного истца о том, что определение количества подлежащих изъятию охотничьих ресурсов при регулировании их численности уполномоченным органом государственной власти должно осуществляться пользователями животным миром самостоятельно. Из приведенных выше положений Закона об охоте видно, что количество охотничьих ресурсов, подлежащих изъятию в рамках мероприятий по регулированию их численности, устанавливается именно уполномоченными органами государственной власти на основе данных государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Таким образом, Минприроды России, закрепив в Форме решения оспариваемое положение применительно к виду, полу, возрасту охотничьих ресурсов, численность которых регулируется, не вышел за пределы предоставленных ему полномочий.

Доводы НП «Новгородохота», содержащиеся как в дополнениях к административному исковому заявлению, так и в апелляционной жалобе, о противоречии Формы решения в оспариваемой части статьям 14, 15, 40 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», а также Порядку осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных, утвержденному приказом Минприроды России от 6 сентября 2010 г. № 344, Порядку принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и внесения в него изменений, утвержденному приказом Минприроды России от 29 июня 2010 г. № 228, Порядку оформления и выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов и Порядку подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, утвержденным приказом Минприроды России от 29 августа 2014 г. № 379, судом первой инстанции проверялись и получили надлежащую правовую оценку в обжалуемом судебном акте, которая является верной.

Довод административного истца о привлечении его к административной ответственности постановлением Комитета охотничьего хозяйства и рыболовства Новгородской области от 28 октября 2019 г. ввиду непроведения в полном объеме в установленные сроки мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов (кабана) не влияет на правильность выводов суда первой инстанции. Проверка законности указанного постановления, вынесенного в рамках производства по делу об административном правонарушении, не входит в предмет исследования и оценки суда апелляционной инстанции по настоящему делу, рассматриваемому в порядке абстрактного нормоконтроля, а должна осуществляться в установленных законодательством процедурах его обжалования.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Форма решения в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал НП «Новгородохота» в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 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 12 мая 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу некоммерческого партнерства «Новгородохота» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии Ю.В. Ситников

А.В. Шамов