ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-529

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 27 января 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Горчаковой Е.В.,
	Ксенофонтовой Н.А.
при секретаре	Шолгиной Н.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению региональной общественной организации «Союз охотников и рыболовов Свердловской области» об оспаривании пунктов 1 и 1(1) раздела III плана действий по предотвращению заноса на территорию Российской Федерации африканской чумы свиней и ее распространения на территории Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 2048-р,

по апелляционной жалобе региональной общественной организации «Союз охотников и рыболовов Свердловской области» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 октября 2021 г. по делу № АКПИ21-731, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя региональной общественной организации «Союз охотников и рыболовов Свердловской области» Слободенюка А.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы,

представителей Правительства Российской Федерации Руденченко И.А., Жаворонка А.В., Новицкой Н.А., возражавших против доводов апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 2048-р (далее – Распоряжение № 2048-р), размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 4 октября 2016 г. и опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 10 октября 2016 г., № 41, утвержден план действий по предотвращению заноса на территорию Российской Федерации африканской чумы свиней и ее распространения на территории Российской Федерации (далее – План действий) в виде таблицы (столбцы «Наименование мероприятий», «Срок исполнения», «Ответственные исполнители»), которая включает разделы: I «Меры по нормативно-правовому регулированию в области ветеринарии», II «Оперативные меры, подлежащие реализации на всей территории Российской Федерации», III «Оперативные меры, подлежащие реализации на территории субъектов Российской Федерации, где выявлялись очаги африканской чумы свиней или существует угроза ее возникновения».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 2359-р (далее – Распоряжение № 2359-р), размещенным на названном интернет-портале 22 сентября 2020 г. и опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 28 сентября 2020 г., № 39, утверждены изменения, внесенные в План действий, в частности в разделе III пункт 1 изложен в новой редакции и введен пункт 1(1) (далее соответственно – пункты 1, 1(1) Плана действий).

Пунктом 1 Плана действий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России), федеральным органам исполнительной власти (на подконтрольных территориях) рекомендовано в срок до 1 января 2021 г. и далее ежегодно обеспечить снижение численности и миграционной активности диких кабанов в текущий сезон охоты до показателя плотности популяции не более 0,25 особи на 1000 га в пределах муниципального района на территориях, перечисленных в данном пункте, в том числе на территории Свердловской области (Ирбитский, Каменский, Камышловский, Талицкий районы, Горноуральский поселок городского типа, Богданович, Полевской, Талицк городские округа), включая особо охраняемые природные территории регионального значения, и поддерживать указанную плотность популяции.

Пункт 1(1) Плана действий рекомендует поименованным выше органам в срок до 1 апреля 2021 г. и далее ежегодно обеспечить снижение численности и миграционной активности диких кабанов в текущий сезон охоты до показателя плотности популяции не более 0,25 особи на 1000 га в пределах

муниципального района на территориях перечисленных в данном пункте субъектов Российской Федерации, в том числе Свердловской области, включая особо охраняемые природные территории регионального значения, за исключением районов, указанных в пункте 1 Плана действий, и поддерживать указанную плотность популяции.

Региональная общественная организация «Союз охотников и рыболовов Свердловской области» (далее также – Организация) оспорила в Верховном Суде Российской Федерации приведенные пункты Плана действий в части обеспечения снижения численности и миграционной активности диких кабанов в текущий сезон охоты и далее ежегодно до показателя плотности популяции не более 0,25 особи на 1000 га на территории Свердловской области. В обоснование административного искового заявления ссылалась на то, что План действий в оспариваемой части противоречит статье 38 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», подпункту 5.2.83 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; влечет негативные последствия для российских охотпользователей, заключивших охотхозяйственные соглашения; достижение названной в оспариваемых пунктах численности особей диких кабанов приведет к тотальному истреблению этого животного на территории Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации против удовлетворения административного иска возражало, считая, что Распоряжение № 2048-р издано в пределах компетенции Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству, прав административного истца не нарушает, а также заявило о пропуске им срока обращения в суд.

Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев данное административное дело в предварительном судебном заседании, решением от 12 октября 2021 г. отказал Организации в удовлетворении административного искового заявления ввиду пропуска срока обращения в суд без уважительных причин.

Административный истец с таким решением не согласился, в апелляционной жалобе просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования, полагая, что судом первой инстанции не разрешен вопрос о статусе Распоряжения № 2048-р, являющегося, по мнению Организации, нормативным правовым актом, что подтверждается внесением в него изменений постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 114 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам

совершенствования осуществления федерального государственного ветеринарного надзор»; суд не выяснил и не отразил в решении, когда административному истцу стало известно о нарушении его прав и законных интересов, поэтому вывод о пропуске Организацией срока обращения в суд без уважительных причин необоснован; обжалуемое решение по своему содержанию носит исключительно формальный характер и фактически привело к отказу в реализации конституционного права на судебную защиту.

В возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации с ее доводами не согласилось, считая решение суда законным и обоснованным.

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

Разрешая дело, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что Правительство Российской Федерации наделено федеральным законодателем полномочиями по организации деятельности по охране и рациональному использованию животного мира (статья 18 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статья 22 действующего с 6 ноября 2020 г. одноименного Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ (далее соответственно – Законы от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ, от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ), статья 11 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»).

Издание Правительством Российской Федерации актов по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющих нормативного характера, в форме распоряжений регламентировано статьей 23 Закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ, статьей 5 Закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ.

В рамках данной компетенции и во исполнение специального поручения главы государства от 23 августа 2016 г. № Пр-1659 о необходимости разработки и утверждения Правительством Российской Федерации плана действий по предотвращению заноса на территорию Российской Федерации африканской чумы свиней и ее распространения на территории Российской Федерации, обеспечения его реализации Правительство Российской Федерации утвердило План действий, законность которого в приведенной выше части оспаривается региональной общественной организацией «Союз охотников и рыболовов Свердловской области».

Распоряжение № 2048-р и Распоряжение № 2359-р, изложившее раздел III Плана действий в существующей редакции, были официально доведены до всеобщего сведения в октябре 2016 г. и сентябре 2020 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в Собрании законодательства Российской Федерации. Кроме того, они размещены в справочно-правовых системах «КонсультантПлюс», «Гарант». Следовательно,

положения, оспариваемые административным истцом, с сентября 2020 г. доступны для ознакомления неограниченному кругу лиц.

Доводы Организации, воспроизведенные ею и в апелляционной жалобе, о том, что оспариваемый акт носит нормативный правовой характер, поэтому предусмотренный частью 1 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – Кодекс) трехмесячный срок в рассматриваемом случае неприменим, являлись предметом надлежащей проверки суда первой инстанции и обоснованно отвергнуты, как несостоятельные. Из Распоряжения № 2048-р следует, что оно не содержит признаков, характеризующих нормативный правовой акт: правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Согласно части второй статьи 23 Закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ, части 2 статьи 5 Закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

План действий, а также внесенные в него изменения в 2018 г. и 2020 г. утверждены Правительством Российской Федерации путем принятия соответствующих распоряжений (Распоряжение № 2048-р, распоряжение от 3 марта 2018 г. № 357-р о внесении изменений в Распоряжение № 2048-р, Распоряжение № 2359-р).

То обстоятельство, что постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 114 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования осуществления федерального государственного ветеринарного надзора» внесены изменения и в Распоряжение № 2048-р, не свидетельствует о нормативном характере оспариваемого правового акта, поскольку, как верно отмечено в обжалуемом судебном решении, названные изменения на правовую природу Распоряжения № 2048-р не повлияли.

Довод апелляционной жалобы о необоснованности вывода суда первой инстанции о пропуске Организацией срока обращения в суд без уважительных причин является ошибочным.

В силу части 1 статьи 219 Кодекса административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда

гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Оспариваемые региональной общественной организацией «Союз охотников и рыболовов Свердловской области» пункты 1, 1(1) Плана действий доведены до сведения неопределенного круга лиц (то есть и административного истца) 22 сентября 2020 г. Между тем обращение с указанным иском имело место лишь 20 августа 2021 г. Проверив наличие обстоятельств, которые объективно исключали бы возможность подачи административного искового заявления в закрепленный федеральным законодателем срок, суд первой инстанции таких обстоятельств не установил, не приведены они и в апелляционной жалобе.

Утверждение Организации о том, что обжалуемое решение носит формальный характер, его отмену не влечет. Предварительное судебное заседание может проводиться в целях выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным исковым заявлением. В случае установления факта пропуска этого срока без уважительной причины суд принимает решение об отказе в удовлетворении административного иска без исследования иных фактических обстоятельств по административному делу (пункт 3 части 1, часть 5 статьи 138 Кодекса). Пропуск срока обращения в суд без уважительной причины, а также невозможность восстановления пропущенного (в том числе по уважительной причине) срока обращения в суд является основанием для отказа в удовлетворении административного иска (часть 8 статьи 219 Кодекса). В случае отказа в удовлетворении административного иска в связи с пропуском срока обращения в суд без уважительной причины и невозможностью восстановить пропущенный срок в предусмотренных Кодексом случаях в мотивировочной части решения суда может быть указано только на установление судом данных обстоятельств (часть 5 статьи 180 Кодекса).

Не соответствует действительности ссылка в апелляционной жалобе на лишение административного истца обжалуемым решением конституционного права на судебную защиту, поскольку отказ суда в удовлетворении заявленного требования на основании анализа норм действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые отношения, не может расцениваться как нарушение права, гарантированного статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального и процессуального права, доводам административного истца, имеющим правовое значение для разрешения настоящего дела, судом дана правильная оценка, нарушений процессуального законодательства, влекущих отмену решения суда в апелляционном порядке, не допущено.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 октября 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу региональной общественной организации «Союз охотников и рыболовов Свердловской области» – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии Е.В. Горчакова

Н.А. Ксенофонтова