

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

от 10 ноября 2016 года N АКПИ16-857

[О признании не действующим со дня вступления решения суда в законную силу приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 3 марта 2011 года N 147 "О внесении изменений в положения о государственных природных заповедниках и национальных парках, находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации"]

Решение вступило в законную силу 17 января 2017 года (Российская газета, N 36, 17.02.2017)

Верховный Суд Российской Федерации в составе судьи Верховного Суда Российской Федерации Назаровой А.М., при секретаре Ткачеве П.В., с участием прокурора Степановой Л.Е., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению закрытого акционерного общества "Амгуньский ЛПХ" о признании недействующим приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 3 марта 2011 года N 147 "О внесении изменений в положения о государственных природных заповедниках и национальных парках, находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации",

установил:

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 3 марта 2011 года N 147 "О внесении изменений в положения о государственных природных заповедниках и национальных парках, находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации" утверждены изменения, которые вносятся в положения о государственных природных заповедниках и национальных парках, находящихся в ведении Минприроды России (далее - Приказ). В частности, согласно пункту 2 указанных изменений абзац второй пункта 3.3 Положения о федеральном государственном учреждении "Государственный природный заповедник "Комсомольский", утвержденного приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 29 апреля 2003 года N 368, изложен в следующей редакции: "Федеральное государственное учреждение "Государственный природный заповедник "Комсомольский" осуществляет охрану территорий государственного природного заказника федерального значения "Удиль", государственного природного заказника федерального значения "Баджалский", государственного природного заказника федерального значения "Ольджиканский", а также мероприятия по сохранению биологического разнообразия и поддержанию в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов на территории данных заказников."

Закрытое акционерное общество "Амгуньский ЛПХ" (далее - Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Приказа, ссылаясь на то, что оспариваемый акт является нормативным правовым, затрагивающим права граждан, в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" (далее - Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года N 763) и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации,

утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года N 1009 (далее - Правила), не был зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально опубликован.

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что на основании Приказа постановлением федерального государственного бюджетного учреждения "Государственный природный заповедник "Комсомольский" Общество было привлечено к административной ответственности за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях, а именно на территории заказника "Баджалский" (статья 8.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

В судебном заседании представитель Общества Сатаева Я.А. поддержала административные требования.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее - Минприроды России) в своих возражениях указало на то, что оспариваемый приказ не является нормативным правовым актом, не содержит положений, определяющих правовой режим государственного природного заказника "Баджалский", издан компетентным органом, не противоречит актам большей юридической силы, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает.

В судебном заседании представитель Минприроды России Иванов С.В. поддержал изложенную в возражениях правовую позицию, а также указал, что признание Приказа по формальным основаниям недействующим приведет к невозможности осуществления государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий на территории 19 государственных природных заказников федерального значения, что может повлечь нарушение режима особо охраняемых природных территорий и, как следствие, нарушение экологических прав граждан. В связи с этим представитель заявил ходатайство, в котором просил на основании части 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в целях обеспечения стабильности правоотношений в сфере особо охраняемых природных территорий в случае признания Приказа недействующим полностью или в части указать в резолютивной части решения на то, что этот акт или его отдельные положения не подлежат применению по истечении двух месяцев со дня вступления решения суда в законную силу; возложить на Минприроды России и Минюст России обязанность в течение двух месяцев со дня вступления решения суда в законную силу принять и осуществить государственную регистрацию нового нормативного правового акта или нормативных правовых актов, заменяющих положения оспариваемого приказа.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России) в письменном отзыве указало, что оспариваемый нормативный правовой акт на регистрацию в Минюст России не представлялся, по результатам правовой экспертизы, проведенной в связи с рассмотрением данного дела, Минприроды России предложено отменить Приказ.

В судебном заседании представитель Минюста России Симочкина Н.И. поддержала требования административного истца.

Выслушав объяснения сторон, проверив Приказ на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что требования подлежат удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации считает административный иск подлежащим удовлетворению.

Приказом внесены изменения в ряд положений о государственных природных заповедниках и национальных парках, предусматривающие возложение на конкретные природоохранные

учреждения полномочий по осуществлению охраны территорий государственных природных заказников федерального значения, а также мероприятий по сохранению биологического разнообразия и поддержанию в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов на территории данных заказников.

Всего оспариваемый приказ регулирует правовой режим 19 государственных природных заказников федерального значения.

В соответствии с пунктом 1 статьи 22 Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее - Федеральный закон от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ) государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

Управление государственными природными заказниками федерального значения осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, в том числе осуществляющими управление государственными природными заповедниками и национальными парками (пункт 5 статьи 22 Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ).

Согласно пункту 5 статьи 33 названного закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ на особо охраняемых природных территориях федерального и регионального значения, управление которыми осуществляется государственными учреждениями, государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий осуществляется должностными лицами указанных государственных учреждений, являющимися государственными инспекторами в области охраны окружающей среды.

Следовательно, возложение на природоохранные учреждения, осуществляющие управление заповедниками и национальными парками, функций по управлению и охране территорий государственных природных заказников соответствует законодательству Российской Федерации.

Суд не может согласиться с доводами Минприроды России о том, что оспариваемый приказ не подлежал государственной регистрации, поскольку не является нормативным актом и вносит изменения и дополнения в акты, которые государственную регистрацию не проходили, а именно в положения о государственных заповедниках, являющиеся учредительными документами бюджетных учреждений, не подлежащими государственной регистрации.

В силу пункта 3 статьи 6 Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ в редакции, действовавшей на момент издания Приказа, положение о конкретном государственном природном заповеднике, его статус утверждаются органом, уполномоченным на то Правительством Российской Федерации.

Таким органом на день издания Приказа являлось Минприроды России. Пунктом 5.2.35 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года N 404 (действовавшего на момент издания Приказа), предусматривалось, что Минприроды России самостоятельно принимает такие нормативные правовые акты, как положения о государственных природных заповедниках, национальных парках, государственных природных заказниках, биосферных полигонах государственных природных заповедников, памятниках природы федерального значения.

Аналогичные нормы содержались и в ранее действовавшем Положении о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года N 370 (пункт 5.2.38), а также содержатся в ныне

действующем Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года N 1219 (пункт 5.2.69).

Из содержания положений о государственных природных заповедниках, упомянутых в Приказе, усматривается, что данными актами определяется не только порядок их образования и управления, но и правовой статус, и режим заповедников.

Из анализа приведенных нормативных правовых актов следует, что положения о государственных природных заповедниках, национальных парках, государственных природных заказниках федерального значения, государственных природных биосферных заповедниках, дендрологических парках и ботанических садах федерального значения, памятниках природы федерального значения являются нормативными правовыми актами, подлежащими регистрации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года N 763 и Правилами.

Исходя из изложенного Приказ, вносящий изменения в указанные положения, подлежал государственной регистрации в Минюсте России.

В силу пунктов 8, 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года N 763, пункта 10 Правил государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Из разъяснения, содержащегося в пункте 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" следует, что при рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности: полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования. Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

Поскольку не были соблюдены правила введения в действие оспариваемого нормативного правового акта, установленные Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года N 763 и Правилами, то оспариваемый нормативный правовой акт признается судом недействующим со дня вступления решения в законную силу.

Заявление Минприроды России о применении части 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и возложении на Минприроды России и Минюст России обязанности в течение двух месяцев со дня вступления решения суда в законную силу принять и осуществить государственную регистрацию нового нормативного правового акта или нормативных правовых актов, заменяющих положения оспариваемого приказа, не подлежит удовлетворению.

По смыслу части 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, возложение судом обязанности на орган, принявший оспариваемый акт, принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный недействующим, связано с выявленной недостаточной правовой урегулированностью административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Нарушение порядка принятия нормативного правового акта не свидетельствует о недостаточной правовой урегулированности данных публичных правоотношений и не является основанием для применения указанной нормы процессуального права.

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

решил:

Административное исковое заявление закрытого акционерного общества "Амгуньский ЛПХ" удовлетворить.

Признать недействующим приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 3 марта 2011 года N 147 "О внесении изменений в положения о государственных природных заповедниках и национальных парках, находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации" со дня вступления решения в законную силу.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья
Верховного Суда
Российской Федерации
А.М.Назарова