

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 19 июня 2018 г. N АПЛ18-195

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе: председательствующего Зайцева В.Ю., членов коллегии Крупнова И.В., Попова В.В., при секретаре Г., с участием прокурора Масаловой Л.Ф., рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Б., Т., К. о признании недействующим приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 15 мая 2015 г. N 158 "Об отмене приказа Рослесхоза от 29.12.2007 N 523 "Об утверждении методических документов" по апелляционной жалобе Б., Т., К. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано. Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административных истцов Г.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителя Федерального агентства лесного хозяйства С., 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:

приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 15 мая 2015 г. N 158 (далее - Приказ от 15 мая 2015 г. N 158) отменен приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 29 декабря 2007 г. N 523 "Об утверждении методических документов" (далее - Приказ от 29 декабря 2007 г. N 523). Б., Т. и К. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Приказа от 15 мая 2015 г. N 158 недействующим, ссылаясь на то, что он в нарушение части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. N 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009, не был зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально опубликован. Кроме того, по мнению административных истцов, оспариваемый приказ содержит недостоверные сведения о причинах отмены Приказа от 29 декабря 2007 г. N 523. Нарушение своих прав административные истцы усматривают в том, что Приказ от 15 мая 2015 г. N 158, с которым они не были ознакомлены, повлек вынесение судом в отношении Б. и К. обвинительных приговоров, а также создал предпосылку для осуждения Т. Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано. В апелляционной жалобе Б., Т. и К., не соглашаясь с таким решением, просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Административные истцы находят изложенные судом в решении выводы противоречащими конституционным нормам и положениям федеральных законов, полагают, что оспариваемый акт издан неуполномоченным лицом, содержит недостоверные сведения и поэтому подлежит отмене. Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения не находит.

Согласно пунктам 1, 7 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. N 736, в редакции, действовавшей на день принятия оспариваемого приказа, Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений, не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Пункт 4(1) постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" в редакции от 7 июля 2006 г. N 416 закрепляет право Министерства юстиции Российской Федерации направлять в федеральный орган исполнительной власти представление об отмене или изменении принятого этим органом нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, и одновременно устанавливает обязанность данного органа исполнить представление в месячный срок со дня его получения.

Как следует из материалов административного дела, Приказом от 29 декабря 2007 г. N 523 Рослесхоз утвердил методические документы: руководство по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга (приложение 1), руководство по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий (приложение 2), руководство по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований (приложение 3) и руководство по локализации и ликвидации очагов вредных организмов (приложение 4). По результатам правовой экспертизы данного приказа Министерство юстиции Российской Федерации установило, что он является нормативным правовым актом, затрагивающим права граждан, но при этом не прошел государственную регистрацию в установленном законодательством порядке. Учитывая данное обстоятельство и руководствуясь положениями Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, а также требованиями пункта 10 Указа Президента Российской Федерации "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти", Министерство юстиции Российской Федерации направило Рослесхозу письмо от 27 февраля 2015 г. N 01/21996-МТ, предложив отменить Приказ от 29 декабря 2007 г. N 523 и направить в Министерство копию соответствующего акта о его отмене.

С учетом изложенного суд первой инстанции правильно указал в решении, что Приказ от 15 мая 2015 г. N 158 принят Рослесхозом с учетом мотивированного предложения Министерства юстиции Российской Федерации об отмене Приказа от 29 декабря 2007 г. N 523.

Довод административных истцов о том, что в оспариваемом приказе имеется ссылка на его издание во исполнение пункта 4(1) постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации", согласно которому отмена актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, осуществляется на основании представления Министерства юстиции Российской Федерации, обоснованно не признан судом первой инстанции в качестве основания для признания Приказа от 15 мая 2015 г. N 158 недействующим. Отсутствие представления при наличии иного документа (письма) уполномоченного федерального органа исполнительной власти, аналогичного ему по содержанию и преследующего ту же цель (отмену акта, противоречащего действующему законодательству), при сложившихся обстоятельствах не может являться основанием для признания оспариваемого приказа недействующим.

В силу пункта 10 Указа Президента Российской Федерации "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти"

нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Согласно Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009, 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 (пункт 10). Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (абзац первый пункта 11). Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (абзац второй пункта 17). Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут (пункт 19).

С учетом приведенных положений вывод суда о том, что отмененный оспариваемым актом приказ не отвечал названным выше требованиям, обоснован.

Как правильно указано в обжалуемом решении, Приказом от 15 мая 2015 г. N 158, по сути, устранена формальная неопределенность по вопросу применения Приказа от 29 декабря 2007 г. N 523, который в силу действия нормативных правовых актов большей юридической силы, требованиям которых не соответствовал, не мог служить основанием для регулирования правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний, поэтому и был отменен.

Оспариваемый приказ не содержит положений, оказывающих общерегулирующее воздействие на отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного лесопатологического мониторинга, проведением лесопатологических обследований, поэтому суд обоснованно указал в решении, что он не является нормативным правовым актом, на основании которого реализуются права и обязанности граждан и организаций в указанной сфере.

Поскольку Приказ от 15 мая 2015 г. N 158 не вводит нового правового регулирования, не изменяет и не прекращает действия иных нормативных правовых актов, подлежащих применению, вывод суда о том, что его издание не требовало соблюдения процедур государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официального опубликования, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, является правильным.

При этом согласно пункту 26 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. N 88, изменения и дополнения в нормативные правовые акты, прошедшие государственную

регистрацию (независимо от того, содержат они правовые нормы или нет), а также акты о признании зарегистрированных нормативных правовых актов утратившими силу (отмене) подлежат регистрации в порядке, установленном названными правилами.

По смыслу приведенной выше нормы государственной регистрации в порядке, определяемом Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, подлежат соответствующие акты федеральных органов исполнительной власти о признании утратившими силу (отмене) зарегистрированных нормативных правовых актов этих органов.

Поскольку отмененный приказ не был зарегистрирован в установленном законом порядке, отменяющий его приказ, оспариваемый административными истцами, также не подлежал государственной регистрации.

Учитывая, что Приказ от 15 мая 2015 г. N 158 не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд правомерно отказал в удовлетворении административного иска о признании его недействующим.

Несогласие административных истцов с конкретными постановлениями органов предварительного следствия, состоявшимися приговорами по уголовным делам с участием Б., Т. и К. со ссылкой на нарушение прав данных лиц Приказом от 29 декабря 2007 г. N 523, незаконно примененным, по их мнению, в уголовном судопроизводстве, поводом для признания недействующим оспариваемого приказа, отменяющего Приказ от 29 декабря 2007 г. N 523, не является.

Довод апелляционной жалобы о том, что оспариваемый приказ подписан неуполномоченным лицом, несостоятелен, поскольку он был подписан должностным лицом, исполнявшим обязанности руководителя Федерального агентства лесного хозяйства. Таким образом, пункт 9 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, в соответствии с которым нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности, вопреки утверждению истцов, при подписании оспариваемого приказа не нарушен.

Утверждение административных истцов о том, что оспариваемый приказ вызывает неопределенность в толковании, необоснованно. Содержание Приказа от 15 мая 2015 г. N 158, которым отменен Приказ от 29 декабря 2007 г. N 523, является ясным и недвусмысленным и не вызывает неоднозначного толкования при применении.

Доводы апелляционной жалобы о противоречии изложенных в обжалуемом решении выводов нормам Конституции Российской Федерации и федеральных законов являются ошибочными и не могут повлечь отмену решения суда.

Ссылка административных истцов в апелляционной жалобе на вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый приказ не является нормативным правовым актом, несостоятельна, поскольку такой вывод в обжалуемом решении отсутствует, что подтверждается его содержанием.

Решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права; предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для его отмены не имеется.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Б., Т. и К. - без удовлетворения.

Председательствующий
В.Ю.ЗАЙЦЕВ

Члены коллегии
И.В.КРУПНОВ
В.В.ПОПОВ