



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-1100

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

29 января 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда Российской Федерации  
при секретаре  
Романенкова Н.С.  
Ткачеве П.В.,  
рассмотрев в открытом судебном заседании дело по коллективным  
административным исковым заявлениям Аленичева Виталия Николаевича,  
Аленичева Дмитрия Сергеевича, Аленичевой Анны Сергеевны, Выговского  
Леонида Евгеньевича, Геворгян Каринэ Вачиковны, Ершовой Галины  
Николаевны, Кудренко Алексея Петровича, Кудрявцева Роберта Валерьевича,  
Кузнецова Дмитрия Николаевича, Куимовой Елены Александровны,  
Мажуолене Ирины Иннокентьевны, Мироманова Дениса Сергеевича,  
Мишустина Александра Ивановича, Молчанова Алексея Евгеньевича,  
Молчанова Вадима Евгеньевича, Серебряковой Татьяны Григорьевны,  
Суворова Дмитрия Александровича, Шишмаревой Татьяны Ивановны,  
Яловенко Ольги Викторовны, общества с ограниченной ответственностью  
«Звезда Байкала», Зарбаткиной Айны Тапханаевны, Мануевой Светланы  
Николаевны, Хангорова Анатолия Евгеньевича, Имыгиновой Ирины  
Алексеевны, Боркиной Оксаны Николаевны, Борхошкина Игоря  
Александровича, администрации Шара-Тоготского муниципального  
образования об оспаривании распоряжения Правительства Российской  
Федерации от 27 ноября 2006 г. № 1641-р в части утверждения границ  
центральной экологической зоны Байкальской природной территории,  
распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 г.  
№ 368-р в части утверждения границ водоохранной зоны озера Байкал,

## установил:

распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 1641-р утверждены границы Байкальской природной территории и ее экологических зон – центральной экологической зоны, буферной экологической зоны и экологической зоны атмосферного влияния, распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № 368-р утверждены границы водоохранной зоны озера Байкал.

Граждане Аленичев В.Н., Аленичев Д.С., Аленичева А.С., Выговский Л.Е., Геворгян К.В., Ершова Г.Н., Кудренко А.П., Кудрявцев Р.В., Кузнецов Д.Н., Куимова Е.А., Мажуолене И.И., Мироманов Д.С., Мишустин А.И., Молчанов А.Е., Молчанов В.Е., Серебрякова Т.Г., Суворов Д.А., Шишмарева Т.И., Яловенко О.В., общество с ограниченной ответственностью «Звезда Байкала» (далее – ООО «Звезда Байкала») обратились в Верховный Суд Российской Федерации с коллективными административными исковыми заявлениями об оспаривании распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 1641-р (далее – Распоряжение № 1641-р) в части утверждения границ центральной экологической зоны Байкальской природной территории, распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № 368-р (далее – Распоряжение № 368-р) в части утверждения границ водоохранной зоны озера Байкал, ссылаясь на то, что оспариваемые акты не соответствуют статьям 7, 17 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., статье 2 Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия, принятой ЮНЕСКО 16 ноября 1972 г. и ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-ХІ, пункту 2 части 4 статьи 5, части 1 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации, статьям 1, 129 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», пункту 2 статьи 2, статьям 5, 10, 16 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», пункту 2 статьи 2, пункту 1 статьи 12 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», а также полагают, что Правительство Российской Федерации не наделено полномочиями по изменению (увеличению) территории участка всемирного природного наследия по сравнению с тем, как она была определена при включении в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

Кроме того, утверждение границ водоохранной зоны озера Байкал в размере 100 % площади центральной экологической зоны Байкальской природной территории произведено без научно-обоснованного проекта границ водоохранной зоны, исходя из границ центральной экологической зоны, ранее утвержденных Распоряжением № 1641-р. Территория Шара-Тоготского муниципального образования Ольхонского района ранее не входила в границы водоохранной зоны озера Байкал.

Как указывают административные истцы, с момента вступления в силу Распоряжения № 368-р территории 44 населенных пунктов и муниципальных образований включены в границы водоохранной зоны озера Байкал, в том числе территория Шара-Тоготского муниципального образования.

Администрация Шара-Тоготского муниципального образования не имеет права распоряжаться землями, предоставлять земли категориям граждан, имеющим право на бесплатное предоставление без аукциона, многодетным семьям и иным лицам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, выдавать разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию любых объектов, решать вопросы местного значения и вопросы социально-экономического развития территории.

Гражданам Зарбаткиной А.Т., Мануевой С.Н., Хангорову А.Е., Имыгиновой И.А., Боркиной О.Н., Борхошкину И.А. Управлением Росреестра по Иркутской области отказано в государственной регистрации права собственности на принадлежащие им земельные участки.

Земельные участки административных истцов оказались расположенными в границах водоохранной зоны озера Байкал и в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

В отношении административных истцов прокурором Ольхонского района, Западно-Байкальским прокурором и прокурором Иркутской области поданы исковые заявления об истребовании земельных участков из незаконного владения или же о признании договора купли-продажи земельного участка недействительным. В обоснование исковых требований указывалось, что нахождение земельных участков в водоохранной зоне озера Байкал, а также в центральной экологической зоне Байкальской природной территории свидетельствует о том, что эти земельные участки ограничены в обороте в силу подпункта 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, как относящиеся к территориям, занятым объектом, включенным в Список всемирного наследия.

В суде представители административных истцов адвокат Волкова Л.Е., адвокат Полевода А.А., Кокунов Д.К. поддержали заявленные требования.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (поручение от 18 декабря 2017 г. № СП-П9-8446).

Представитель Правительства Российской Федерации Сорокин И.А. возражал против удовлетворения заявленных требований и пояснил суду, что оспариваемые распоряжения изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административных истцов.

Выслушав объяснения представителей административных истцов Полеводы А.А., Волковой Л.Е., Кокунова Д.К., Правительства Российской Федерации Сорокина И.А., исследовав материалы дела, заслушав судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации (статья 23).

Специальным федеральным законом, осуществляющим правовое регулирование в области охраны озера Байкал как уникальной экологической системы и объекта всемирного природного наследия, является Федеральный закон «Об охране озера Байкал». Согласно названному Федеральному закону Правительство Российской Федерации по представлениям органов государственной власти Республики Бурятия, органов государственной власти Иркутской области, органов государственной власти Забайкальского края утверждает границы Байкальской природной территории и экологических зон - центральной экологической зоны, буферной экологической зоны, экологической зоны атмосферного влияния (абзац первый пункта 1 статьи 3).

Как следует из представленных суду материалов, проект границ Байкальской природной территории разрабатывался Институтом географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, согласован с администрацией Иркутской области, администрацией Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, администрацией Читинской области, Правительством Республики Бурятия, федеральными органами исполнительной власти.

Границы центральной экологической зоны озера Байкал установлены в соответствии с действующим законодательством.

Пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «Об охране озера Байкал» установлено, что Байкальская природная территория – это территория, в состав которой входят озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, его водосборная площадь в пределах территории Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также прилегающая к озеру Байкал территория шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него.

На Байкальской природной территории выделяются центральная экологическая зона, буферная экологическая зона и экологическая зона атмосферного влияния. В центральную экологическую зону входит территория, которая включает в себя озеро Байкал с островами, прилегающую к озеру Байкал водоохранную зону, а также особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал (пункт 2 статьи 2 данного Федерального закона).

Распоряжением № 1641-р утверждены границы центральной экологической зоны Байкальской природной территории, в которую включена территория озера Байкал, Байкало-Ленский государственный природный заповедник, Байкальский государственный природный биосферный

заповедник, Баргузинский государственный природный биосферный заповедник, Прибайкальский национальный парк, Тункинский национальный парк, Забайкальский национальный парк, государственный природный заказник федерального значения «Фролихинский», ряд особо охраняемых природных территорий регионального значения, а также территория водоохраной зоны озера Байкал, установленная постановлением Совета Министров СССР от 21 января 1969 г. № 52 «О мерах по сохранению и рациональному использованию природных комплексов бассейна озера Байкал» и постановлением Центрального Комитета КПСС, Совета Министров СССР от 13 апреля 1987 г. № 434 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987 - 1995 годах».

При таких обстоятельствах доводы административных истцов о несоответствии Распоряжения № 641-р преамбуле и пункту 2 статьи 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» являются несостоятельными.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 181-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «Об охране озера Байкал», в соответствии с которыми к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесено утверждение границ водоохранной зоны и границ рыбоохранной зоны озера Байкал.

Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ введен в действие с 1 января 2007 г. Водный кодекс Российской Федерации, согласно которому границы водоохранной зоны озера Байкал устанавливаются в соответствии с Федеральным законом «Об охране озера Байкал» (часть 7 статьи 65).

Водоохранная зона озера Байкал была установлена постановлением Совета Министров СССР от 21 января 1969 г. № 52 «О мерах по сохранению и рациональному использованию природных комплексов бассейна озера Байкал» в границах водосборной площади (в пределах территории СССР).

Постановлением Центрального Комитета КПСС, Совета Министров СССР от 13 апреля 1987 г. № 434 «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987 - 1995 годах» был утвержден перечень районов Бурятской АССР, Иркутской и Читинской областей, расположенных в водоохранной зоне озера Байкал, в который был включен, в том числе Ольхонский район Иркутской области.

Во исполнение полномочий, предоставленных федеральным законодателем, Правительство Российской Федерации Распоряжением № 368-р утвердило границы водоохранной зоны озера Байкал. Установление Распоряжением № 368-р границы водоохранной зоны озера Байкал по всей границе центральной экологической зоны Байкальской природной территории не противоречит нормам Федерального закона «Об охране озера Байкал».

Оспариваемые Распоряжения не нарушают права, свободы и законные интересы административных истцов.

На XX сессии комитета ЮНЕСКО по всемирному наследию принято решение о включении озера Байкал и прилегающих к нему территорий в Список всемирного наследия.

В рамках реализации международных обязательств Российской Федерации по Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.) принят Федеральный закон «Об охране озера Байкал», предусматривающий экологическое зонирование Байкальской природной территории (статья 2).

В целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал на Байкальской природной территории установлен особый режим хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в соответствии с принципами, закрепленными в статье 5 названного Федерального закона.

Правовой режим охраны Байкальской природной территории предусмотрен главой II данного Федерального закона, регулируется постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории», от 27 декабря 2017 г. № 1667 «О максимальных и минимальных значениях уровня воды в озере Байкал в 2018 - 2020 годах», от 28 января 2002 г. № 67 «Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений озера Байкал» и другими нормативными правовыми актами.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и занятые объектами, включенными в Список всемирного наследия, подпунктом 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации отнесены к землям, ограниченным в обороте.

Соответственно, ограничение деятельности собственников земельных участков, расположенных в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории, возникает в силу закона.

В соответствии со статьей 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Распоряжение № 1641-р опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации 4 декабря 2006 г., № 49 (2 ч.). Распоряжение № 368-р размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 10 марта 2015 г., опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации 16 марта 2015 г., № 11.

Законодательство об административном судопроизводстве предусматривает право гражданина, организации, иных лиц обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности, и устанавливает срок обращения с административным иском заявлением. Согласно части 1 статьи 219 КАС РФ административное исковое заявление 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.

Коллективные административные исковые заявления поданы в Верховный Суд Российской Федерации в декабре 2017 г., т.е. с пропуском установленного законодателем трехмесячного срока на подачу административного искового заявления.

Доводы представителей административных истцов о том, что о нарушении своих прав они узнали в связи с предъявлением им требований о прекращении права собственности на земельные участки, отказом в регистрации права собственности, не могут рассматриваться как уважительные причины.

Согласно части 8 статьи 219 КАС РФ пропуск срока обращения в суд без уважительной причины, а также невозможность восстановления пропущенного (в том числе по уважительной причине) срока обращения в суд является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении административного иска.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 227 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении коллективных административных исковых заявлений Аленичева Виталия Николаевича, Аленичева Дмитрия Сергеевича, Аленичевой Анны Сергеевны, Выговского Леонида Евгеньевича, Геворгян Каринэ Вачиковны, Ершовой Галины Николаевны, Кудренко Алексея Петровича, Кудрявцева Роберта Валерьевича, Кузнецова Дмитрия Николаевича, Куимовой Елены Александровны, Мажуолене Ирины Иннокентьевны, Мироманова Дениса Сергеевича, Мишустина Александра Ивановича, Молчанова Алексея Евгеньевича, Молчанова Вадима Евгеньевича, Серебряковой Татьяны Григорьевны, Суворова Дмитрия Александровича, Шишмаревой Татьяны Ивановны, Яловенко Ольги Викторовны, общества с ограниченной ответственностью «Звезда Байкала», Зарбаткиной Айны Тапханаевны, Мануевой Светланы Николаевны, Хангорова Анатолия Евгеньевича, Имыгиновой Ирины Алексеевны, Боркиной Оксаны Николаевны, Борхошкина Игоря Александровича, администрации Шара-Тоготского муниципального образования об оспаривании распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 1641-р в части утверждения границ центральной экологической зоны Байкальской природной территории, распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № 368-р в части утверждения границ водоохранной зоны озера Байкал отказать.

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

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Н.С. Романенков