



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-131

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

17 апреля 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Меркулова В.П.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное 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

по апелляционным жалобам 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, Зарбаткиной Айны Тапханаевны, Мануевой Светланы Николаевны, Хангорова Анатолия Евгеньевича, Имыгиновой Ирины Алексеевны, Боркиной Оксаны Николаевны, Борхошкина Игоря Александровича, администрации Шара-Тоготского муниципального образования на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2018 г., которым в удовлетворении административных исковых заявлений отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административных истцов адвокатов Волковой Л.Е. и Полевода А.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, представителя Правительства Российской Федерации Сорокина И.А., возражавшего против доводов апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

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

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», Зарбаткина А.Т., Мануева С.Н., Хангоров А.Е., Имыгинова И.А., Боркина О.Н., Борхошкин И.А., администрация Шара-Тоготского муниципального образования обратились в Верховный Суд Российской Федерации с коллективными административными исковыми заявлениями, в которых просили признать не действующими Распоряжение № 1641-р в части утверждения границ центральной экологической зоны Байкальской природной территории и

Распоряжение № 368-р в части утверждения границ водоохранной зоны озера Байкал. В обоснование заявлений административные истцы ссылались 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 (далее – Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия), 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» (далее – Закон 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». Административные соистцы 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 озера Байкал в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

В административных исковых заявлениях указано, что утверждение границ водоохранной зоны озера Байкал в размере 100% площади центральной экологической зоны Байкальской природной территории произведено без научно обоснованного проекта границ водоохранной зоны, а лишь исходя из границ центральной экологической зоны, ранее утвержденных Распоряжением № 1641-р. Со дня вступления в силу Распоряжения № 368-р территории 44 населенных пунктов и муниципальных образований были включены в границы водоохранной зоны озера Байкал, в том числе территория Шара-Тоготского муниципального образования, что повлекло ограничение оборота земельных участков в силу подпункта 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, как относящихся к территориям, занятым объектом, включенным в Список всемирного наследия.

Земельные участки административных истцов оказались расположенными в границах водоохранной зоны озера Байкал и центральной экологической зоны Байкальской природной территории. Гражданам Зарбаткиной А.Т., Мануевой С.Н., Хангорову А.Е., Имыгиновой И.А., Боркиной О.Н., Борхошкину И.А. Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Иркутской области отказано в государственной регистрации права собственности на земельные участки. Администрация Шара-Тоготского муниципального образования лишилась права распоряжаться землями, предоставлять земельные участки гражданам, имеющим право на их бесплатное предоставление без аукциона, многодетным и иным лицам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, выдавать разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию

различных объектов, решать вопросы местного значения и вопросы социально-экономического развития территории.

Кроме того, в отношении административных истцов органами прокуратуры Иркутской области поданы иски о признании договоров купли-продажи земельных участков недействительными.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2018 г. в удовлетворении административных исковых заявлений отказано.

В апелляционных жалобах административные истцы, не согласившись с таким решением, просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Считают, что решение суда первой инстанции вынесено с существенными нарушениями норм материального и процессуального права, а выводы суда не соответствуют обстоятельствам административного дела.

В возражениях на апелляционные жалобы Правительство Российской Федерации просит в их удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для их удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В соответствии с частью 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации и частью 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации граждане, организации, иные лица могут 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.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 227 названного кодекса по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление.

По настоящему административному делу такие обстоятельства отсутствуют.

В силу статьи 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство 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.

5 декабря 1996 г. 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.), ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-ХІ, принят Закон об охране озера Байкал, которым определены правовые основы охраны озера Байкал, являющегося не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и объектом всемирного природного наследия.

Пунктом 1 статьи 2 данного закона установлено, что Байкальская природная территория – 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.

В силу пункта 2 названной статьи на Байкальской природной территории выделяются экологические зоны: центральная экологическая зона, буферная экологическая зона и экологическая зона атмосферного влияния. В центральную экологическую зону входит территория, которая включает озеро Байкал с островами, прилегающую к озеру Байкал водоохранную зону, а также особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал.

Пунктом 1 статьи 3 Закона об охране озера Байкал установлено, что границы Байкальской природной территории и экологических зон (центральной экологической зоны, буферной экологической зоны, экологической зоны атмосферного влияния) утверждаются Правительством Российской Федерации по представлениям органов государственной власти Республики Бурятия, органов государственной власти Иркутской области, органов государственной власти Забайкальского края.

Из материалов дела усматривается, что 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.

Распоряжением № 1641-р утверждены границы центральной экологической зоны Байкальской природной территории, в которую

включена территория озера Байкал, Байкало-Ленинский 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 водоохранной 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».

Следовательно, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что границы центральной экологической зоны Байкальской природной территории установлены Правительством Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством. В связи с этим нельзя согласиться с доводами административных истцов о противоречии Распоряжения № 1641-р положениям Закона об охране озера Байкал.

Утверждение в апелляционных жалобах о том, что Распоряжением № 1641-р необоснованно увеличены границы центральной экологической зоны Байкальской природной территории за счет уменьшения буферной экологической зоны, является несостоятельным, поскольку до издания указанного распоряжения какие-либо акты, определяющие границы экологических зон Байкальской природной территории, отсутствовали. Соответственно, границы как центральной экологической зоны, так и буферной экологической зоны впервые были установлены Распоряжением № 1641-р.

Довод апелляционных жалоб о том, что границы центральной экологической зоны Байкальской природной территории определены ненадлежащим образом, так как до настоящего времени не утверждены границы Прибайкальского национального парка, расположенного в ее пределах, является необоснованным. Границы Прибайкальского национального парка были установлены при его создании в 1986 г. (постановление Совета Министров РСФСР от 13 февраля 1986 г. № 71), какие-либо нормативные правовые акты, изменяющие ранее установленные границы, уполномоченными органами не принимались. При этом наличие или отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений о границах национального парка как о зоне с особыми условиями использования территорий не свидетельствует о том, что данные границы не установлены.

Частью 7 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 2007 г., предусмотрено, что границы водоохранной зоны озера Байкал устанавливаются в соответствии с Законом об охране озера Байкал.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в пункт 1 статьи 3 Закона об охране озера Байкал, согласно которым утверждение границ водоохранной зоны и границ рыбоохранной зоны озера Байкал отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации.

Реализуя делегированные федеральным законодателем полномочия, Правительство Российской Федерации Распоряжением № 368-р утвердило границы водоохранной зоны озера Байкал. Установление этим распоряжением границы водоохранной зоны озера Байкал по всей границе центральной экологической зоны Байкальской природной территории не противоречит каким-либо положениям Закона об охране озера Байкала или иных нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, как ошибочно полагают административные истцы.

В целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал главой II Закона об охране озера Байкал на Байкальской природной территории установлен особый режим хозяйственной и иной деятельности.

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

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

С учетом изложенного в обжалуемом решении обоснованно указано, что ограничение деятельности собственников земельных участков, расположенных в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории, возникает в силу закона.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые в части распоряжения не противоречат нормативным правовым актам и не нарушают права, свободы и законные интересы административных истцов.

При вынесении обжалуемого решения суд первой инстанции также сделал правильный вывод о том, что административными истцами без уважительных причин пропущен установленный законом срок для обращения в суд с заявлением об оспаривании Распоряжений № 1641-р и № 368-р.

Статьей 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти 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. Причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании. 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 (части 1, 5, 8).

Обязанность доказывания соблюдения срока обращения в суд возлагается на лицо, обратившееся в суд (часть 11 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В соответствии со статьей 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» распоряжение является ненормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» определено, что акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации в течение 10 дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и размещению на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

При рассмотрении настоящего административного дела установлено, что Распоряжение № 1641-р и Распоряжение № 368-р официально опубликованы в «Собрании законодательства Российской Федерации» 4 декабря 2006 г. № 49 и 16 марта 2015 г. № 11 соответственно. Распоряжение № 368-р размещено также на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 10 марта 2015 г.

Таким образом, оспариваемые распоряжения были доведены до сведения неопределенного круга лиц, и после их официального опубликования никаких обстоятельств, затрудняющих получение информации о них и обращение с административным иском заявлением в суд, у административных истцов не имелось. Обратившись в суд в декабре 2017 г., т.е. по истечении 10 лет после официального опубликования Распоряжения № 1641-р, и 2 лет после официального опубликования Распоряжения № 368-р, они пропустили без уважительных причин трехмесячный срок обращения в суд с административным иском заявлением, что является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении их требований.

Ссылка в апелляционных жалобах на необоснованное применение судом первой инстанции статьи 219 Кодекса административного судопроизводства

Российской Федерации, так как требования об оспаривании Распоряжения № 1641-р и Распоряжения № 368-р должны рассматриваться в порядке главы 21 названного кодекса («Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»), основана на ошибочном толковании административными истцами норм процессуального права и не является основанием к отмене обжалуемого решения.

Вопреки доводам апелляционных жалоб выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Суд принял решение при соблюдении норм процессуального права, оценив надлежащим образом материалы дела и объяснения лиц, участвующих в деле, и их представителей.

Предусмотренных законом оснований для отмены решения суда 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 29 января 2018 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы 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, Зарбаткиной Айны Тапханаевны, Мануевой Светланы Николаевны, Хангорова Анатолия Евгеньевича, Имыгиновой Ирины Алексеевны, Боркиной Оксаны Николаевны, Борхошкина Игоря Александровича, администрации Шара-Тоготского муниципального образования – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

В.П. Меркулов