



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-112

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 апреля 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре

Кириллова В.С.
Вознесенской Н.Г.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Бриниха Валерия Александровича о признании недействующим распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 марта 2021 г. № 561-р и обязать Правительство Российской Федерации привести в соответствие структуру Кавказского государственного природного биосферного заповедника,

установил:

распоряжением Правительства Российской Федерации (далее также – Распоряжение) от 6 марта 2021 г. № 561-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 8-р) создан Лагонакский биосферный полигон на части территории Кавказского государственного природного биосферного заповедника общей площадью 13 901,12 гектара на землях особо охраняемых территорий и объектов в Майкопском районе Республики Адыгея (пункт 1) и утверждены прилагаемые сведения о границах Лагонакского биосферного полигона Кавказского государственного природного биосферного заповедника (пункт 2).

Распоряжение официально опубликовано на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 13 марта 2021 г. и в Собрании законодательства Российской Федерации 22 марта 2021 г., № 12, ст. 2043.

Бриних В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации (с учётом уточнения требований, заявленных в ходе судебного заседания)

с административным иском заявлением об оспаривании Распоряжения и требованием обязать Правительство Российской Федерации привести в соответствие с концепцией биосферных резерватов программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» структуру Кавказского государственного природного биосферного заповедника, ссылаясь на то, что Распоряжение не только противоречит международным обязательствам Российской Федерации в рамках Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, но и имеет признаки недобросовестности их исполнения как в части нарушения порядка принятия оспариваемого акта, так и в части неизбежного наступления негативных последствий нарушения режима особой охраны Кавказского заповедника при создании Лагонакского биосферного полигона за счёт его территории.

Считает, что отдельные положения Распоряжения носят нормативный характер, затрагивают права и интересы неопределённого круга лиц; оспариваемый акт нарушает его права на благоприятную окружающую среду, препятствует её защите и ограничивает возможности административного истца по участию в сохранении Кавказского заповедника как самого по себе, так и основной части объекта Всемирного природного наследия «Западный Кавказ».

Обосновывая уважительность пропуска срока, Бриних В.А. указывает, что из-за своего состояния здоровья (инвалид первой группы по зрению) о существовании Распоряжения он узнал только 29 ноября 2024 г. из письма Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 15-50/20889-О, в котором содержится ссылка на оспариваемый акт Правительства Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы административного ответчика Правительства Российской Федерации, в письменном возражении указало, что оспариваемый акт не носит нормативного характера, издан в соответствии с действующим законодательством и в установленном им порядке и не нарушает права административного истца.

В судебном заседании административный истец Бриних В.А. и его представитель Блатова О.Д. поддержали заявленные требования.

Представитель административного ответчика Правительства Российской Федерации Сорокин И.А. полагал, что в удовлетворении заявленного требования следует отказать, в том числе в связи с пропуском административным истцом без уважительных причин трёхмесячного срока обращения в суд.

Выслушав объяснения административного истца Бриниха В.А., его представителя Блатовой О.Д., возражения представителя Правительства Российской Федерации Сорокина И.А., исследовав материалы дела, Верховный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Согласно статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. 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. Акты Правительства Российской Федерации вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Акты Правительства Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

В соответствии со статьёй 10 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в редакции, действовавшей на момент принятия Распоряжения) статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную сеть биосферных резерватов (пункт 1).

К территориям государственных природных биосферных заповедников в целях проведения научных исследований, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы, могут быть присоединены территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и использования. В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации биосферные полигоны могут быть созданы на части территории государственных природных заповедников (пункт 2).

Конкретный режим особой охраны территорий биосферного полигона устанавливается положением о государственном природном биосферном заповеднике, утверждаемым государственными органами, в ведении которых находятся государственные природные биосферные заповедники (пункт 3).

Реализуя делегированные федеральным законодателем полномочия, Правительство Российской Федерации издало Распоряжение, которое

официально опубликовано в порядке, установленном Указом 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».

Оспариваемое Распоряжение имеет статус распорядительного документа, на основании которого на территории Кавказского государственного природного биосферного заповедника создан Лагонакский биосферный полигон, утверждены сведения о его границах, при этом его положения содержат конкретные предписания, адресованные определённым субъектам и касающиеся развития и деятельности конкретного объекта – Лагонакского биосферного полигона Кавказского государственного природного биосферного заповедника, не содержат правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Доводы административного истца о том, что Распоряжение является нормативным правовым актом, следует признать несостоятельными, так как они основаны на неправильном толковании норм права и содержания оспариваемого акта, не имеющего нормативного характера, а также не обладающего нормативными свойствами.

Реализация Правительством Российской Федерации полномочий, предоставленных ему пунктом 2 статьи 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», посредством принятия Распоряжения, обязательного для исполнения на всей территории Российской Федерации в силу части 6 статьи 5 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», вопреки доводам административного истца, не свидетельствует о его противоречии нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Статьёй 2 Федерального закона от 28 июня 2022 г. № 191-ФЗ «О признании утратившими силу пунктов 2–5 статьи 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» биосферные полигоны, созданные на частях территорий государственных природных биосферных заповедников или присоединённые к государственным природным биосферным заповедникам до дня вступления в силу названного федерального закона в порядке, установленном до дня вступления в силу этого федерального закона, сохраняются в установленных границах, не подлежат дальнейшему расширению и их использование осуществляется с учётом допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду соответствующих государственных природных биосферных заповедников и с соблюдением режима особой охраны территорий указанных биосферных полигонов, установленного положениями о государственных природных биосферных заповедниках, утверждёнными федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся государственные природные биосферные

заповедники, в соответствии с нормами Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Федерального закона «О признании утратившими силу пунктов 2–5 статьи 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

Доводы административного истца относительно установления Распоряжением режима использования территории Лагонакского биосферного полигона несостоятельны, поскольку режим особой охраны территории Лагонакского биосферного заповедника определён нормативным правовым актом государственного органа, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 21 декабря 2021 г. № 981 утверждено Положение о Кавказском государственном природном биосферном заповеднике (далее – Положение № 981) (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 30 декабря 2021 г. № 66711).

Пунктом 25 Положения № 981 предусмотрено, что Лагонакский биосферный полигон создан в целях проведения научных исследований, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы.

На территории Лагонакского биосферного полигона действует режим особой охраны территории заповедника с учётом особенностей, предусмотренных Положением № 981 (пункт 26).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, установление в законе сроков для обращения в суд с заявлениями о признании ненормативных правовых актов недействительными, а решений, действий (бездействия) государственных органов, должностных лиц – незаконными обусловлено необходимостью обеспечить стабильность и определённость административных и иных публичных правоотношений и не может рассматриваться как нарушающее право на судебную защиту, поскольку несоблюдение установленного срока не является основанием для отказа в принятии заявлений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, – вопрос о причинах пропуска срока решается судом после возбуждения дела, то есть в судебном заседании на основании исследования фактических обстоятельств (определения от 20 декабря 2016 г. № 2599-О, от 28 февраля 2017 г. № 360-О, от 27 сентября 2018 г. № 2489-О, от 25 июня 2019 г. № 1553-О и др.).

В соответствии с частью 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделённых отдельными государственными или

иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, 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.

Исходя из частей 1, 5 и 8 статьи 219 названного кодекса административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трёх 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.

Распоряжение официально опубликовано на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 13 марта 2021 г. и в Собрании законодательства Российской Федерации 22 марта 2021 г., № 12, ст. 2043.

В судебном заседании также установлено, что его текст размещён в информационно-справочных системах «Гарант», «КонсультантПлюс».

Следовательно, Распоряжение после его официального опубликования 13 марта 2021 г. доведено до сведения неопределённого круга лиц, и любое заинтересованное лицо имело возможность ознакомиться с ним.

Бриних В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании недействующим Распоряжения, сдав его в организацию почтовой связи 22 февраля 2025 г., то есть с пропуском установленного законом трёхмесячного срока на его подачу.

Обстоятельств, объективно затрудняющих получение информации об оспариваемом акте и своевременное обращение в суд с соответствующим административным иском заявлением с указанного времени, у административного истца не имелось. Ухудшение зрения с 2019 г. и оформление первой группы инвалидности по зрению 19 июля 2021 г. не препятствовали ему самостоятельно обращаться за защитой прав, которые он полагал нарушенными, в различные органы, в том числе судебные.

Кроме того, согласно письменным возражениям Правительства Российской Федерации письмом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 21 октября 2021 г. № 15-29/32601 административный истец был проинформирован об оспариваемом распоряжении.

Суд принимает во внимание, что указанное выше письмо Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации является ответом на обращение председателя Совета Адыгейского республиканского отделения Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны природы» Бриниха В.А. (административного истца по настоящему делу) на

замечания и предложения по проекту положения о Кавказском государственном природном биосферном заповеднике, которое было утверждено приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 21 декабря 2021 г. № 981. В пункте 8 названного положения (Общие положения) содержится указание на оспариваемое Распоряжение.

Обстоятельств, объективно исключающих возможность подачи административного искового заявления в течение трёх месяцев со дня доведения до сведения неопределённого круга лиц информации о принятом Распоряжении, административным истцом не приведено, оснований для восстановления пропущенного без уважительных причин срока обращения в суд не имеется, что также является основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований.

Поскольку Распоряжение издано полномочным органом с соблюдением установленного порядка создания биосферного полигона, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах не нарушает, оснований для удовлетворения требований не имеется.

Разрешая требования административного истца обязать Правительство Российской Федерации привести структуру Кавказского государственного природного биосферного заповедника в соответствие с концепцией биосферных резерватов программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера», суд находит их не подлежащими удовлетворению ввиду следующего.

Согласно принципу разделения властей, закреплённому в статье 10 Конституции Российской Федерации, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации (часть 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации), а также иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их структурой и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Исходя из конституционного принципа разделения властей вопросы о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, и суд не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативно-правового регулирования.

Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации в подпункте «а» пункта 28 постановления Пленума от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих

нормативными свойствами», суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Руководствуясь статьями 175–180, 219 и 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

отказать в удовлетворении административного искового заявления Бриниха Валерия Александровича о признании недействующим распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 марта 2021 г. № 561-р и обязать Правительство Российской Федерации привести в соответствие структуру Кавказского государственного природного биосферного заповедника.

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



В.С. Кириллов