



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-144

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

15 июля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Рудакова Е.В.

при секретаре

Бахановой В.А.

рассмотрела 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 обязанности Правительства Российской Федерации привести в соответствие структуру Кавказского государственного природного биосферного заповедника

по апелляционной жалобе Бриниха В.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2025 г. по делу № АКПИ25-112, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Бриниха В.А. и его представителя Блатовой О.Д., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Новожиловой О.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2021 г. № 561-р (далее – Распоряжение) 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 13 марта 2021 г. размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 22 марта 2021 г. опубликовано в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 12, действует в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 8-р.

Бриних В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором с учетом уточнения требований просил признать Распоряжение незаконным и подлежащим отмене и обязать Правительство Российской Федерации привести в соответствие с концепцией биосферных резерватов программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» структуру Кавказского государственного природного биосферного заповедника. В обоснование заявления ссылался на то, что был нарушен порядок принятия оспариваемого Распоряжения, которое не соответствует нормам Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об особо охраняемых природных территориях), Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также противоречит международным обязательствам Российской Федерации в рамках Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в г. Париже 16 ноября 1972 г.), влечет негативные последствия для режима особой охраны Кавказского государственного природного биосферного заповедника при создании Лагонакского биосферного полигона за счет его территории.

В административном исковом заявлении указано, что Распоряжение носит нормативный характер, нарушает право административного истца на благоприятную окружающую среду, препятствует ее защите.

Обосновывая уважительность пропуска срока на обращение в суд, Бриних В.А. ссылался на то, что вследствие состояния здоровья (инвалид первой группы по зрению) о существовании Распоряжения узнал лишь 29 ноября 2024 г. из письма Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) № 15-50/20889-О, в котором упоминается оспариваемый акт.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, отметив в письменных возражениях, что Распоряжение не носит нормативного характера, издано в установленном законом порядке, прав административного истца не нарушает. При этом Бринихом В.А. пропущен без уважительных причин предусмотренный частью 1 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации срок обращения с административным иском в суд.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Бриних В.А., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска ввиду неправильно определения судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела, недоказанности установленных судом обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствия выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильного применения норм материального и процессуального права.

В жалобе указано, что суд первой инстанции при разрешении вопроса об уважительности причин пропуска срока обращения в суд не учел ограниченность физических возможностей административного истца, связанную с наличием у него инвалидности первой группы по зрению, вследствие чего он не мог с 2020 г. самостоятельно изучать материалы СМИ, включая интернет-ресурсы, где было опубликовано Распоряжение. Необоснованной является также ссылка в обжалуемом решении на письмо Минприроды России от 21 октября 2021 г. № 15-29/32601 с информацией об оспариваемом акте, которое он не получал.

Бриних В.А. ссылается на нарушение судом первой инстанции норм процессуального права при переходе от предварительного судебного заседания к рассмотрению дела по существу. При этом суд вопреки требованиям части 1 статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не осуществил всестороннее, полное, объективное и непосредственное исследование имеющихся в деле доказательств.

Административный истец полагает, что Распоряжение по своему содержанию представляет собой нормативный правовой акт, поскольку подразумевает установление обязательных требований и ограничений для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение.

Как утверждает в жалобе, требование административного истца об обязанности Правительства Российской Федерации обеспечить приведение структуры Кавказского государственного природного биосферного заповедника в соответствие с концепцией биосферных резерватов программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» не является вмешательством судебных органов в компетенцию органов исполнительной власти, а направлено на устранение нарушений законодательства Российской Федерации в части исполнения международных обязательств Российской Федерации.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции принято при правильном применении норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Частью 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных 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.

Согласно статье 10 Закона об особо охраняемых природных территориях (в редакции, действовавшей на день 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).

В силу статьи 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 издает 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, и 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 (части 1, 2, 5–7).

Таким образом, Распоряжение, официально опубликованное в порядке, предусмотренном 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», которым на части территории Кавказского государственного природного биосферного заповедника создан Лагонакский биосферный полигон, издано Правительством Российской Федерации в рамках реализации предоставленных федеральным законодателем полномочий с соблюдением установленной процедуры.

Довод административного истца, содержащийся также в апелляционной жалобе, о том, что оспариваемый акт имеет нормативный характер, в связи с чем его издание в форме распоряжения Правительства Российской Федерации нарушает нормы действующего законодательства, является несостоятельным.

В пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Как уже отмечалось выше, акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений; акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений.

Суд первой инстанции, проанализировав содержание Распоряжения, пришел к правильному выводу о том, что оно имеет статус распорядительного документа, на основании которого на территории Кавказского государственного природного биосферного заповедника создан Лагонакский биосферный полигон, утверждены сведения о его границах. Оспариваемый акт содержит предписания, адресованные определенным субъектам и касающиеся развития и деятельности конкретного объекта – Лагонакского биосферного полигона, и не устанавливает правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на

урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Распоряжением не устанавливается правовой режим использования территории или охраны указанного объекта.

Пунктом 3 статьи 10 Закона об особо охраняемых природных территориях (в редакции, действовавшей на день издания оспариваемого акта) предусматривалось, что 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.

Приказом Минприроды России 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 и в тот же день размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)).

Пункт 8 данного положения закрепляет, что в соответствии с Распоряжением на части территории заповедника в Майкопском районе Республики Адыгея (Адыгея) создан Лагонакский биосферный полигон общей площадью 13 901,12 га.

Согласно пункту 25 Положения № 981 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.

Пунктом 26 Положения № 981 определено, что на территории Лагонакского биосферного полигона действует режим особой охраны территории заповедника с учетом особенностей, предусмотренных названным положением.

Судом первой инстанции правомерно отклонены доводы административного истца о несоответствии Распоряжения нормативным правовым актам.

В статье 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» закреплено, что биосферные полигоны, созданные на частях территорий государственных природных биосферных заповедников или присоединенные к государственным природным биосферным заповедникам до дня вступления в силу данного закона в порядке, установленном до дня вступления в силу названного закона, сохраняются в установленных границах, не подлежат дальнейшему расширению и их использование осуществляется с учетом 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, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся государственные природные биосферные заповедники, в соответствии с нормами Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в редакции, действовавшей до дня вступления в силу поименованного федерального закона.

С учетом изложенного в обжалуемом решении верно отмечено, что Распоряжение, изданное уполномоченным органом с соблюдением установленного порядка создания биосферного полигона, не противоречит нормативным правовым актам, прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах не нарушает, в связи с чем оснований, предусмотренных пунктом 1 части 2 статьи 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, для признания его незаконным не имеется.

При этом в силу положений статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное исковое заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, 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).

При рассмотрении настоящего административного дела установлено, что Распоряжение 13 марта 2021 г. размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 22 марта 2021 г. опубликовано в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 12. Его текст также размещен в информационно-справочных системах «ГАРАНТ» и «КонсультантПлюс».

Следовательно, после официального опубликования Распоряжения оно было доведено до сведения неопределенного круга лиц, и каких-либо обстоятельств, затрудняющих получение информации о нем и оспаривание его в судебном порядке, не имелось. Обратившись в суд 22 февраля 2025 г., Бриних В.А. пропустил без уважительных причин трехмесячный срок обращения в суд с административным иском, что в силу части 8 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении административного иска.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции не учел ограниченность физических возможностей административного истца, связанную с наличием у него инвалидности первой группы по зрению, не соответствует действительности. В обжалуемом решении правильно указано, что ухудшение зрения с 2019 г. и оформление первой группы инвалидности по зрению в 2021 г. не препятствовало ему самостоятельно обращаться за защитой своих прав, которые он полагал нарушенными, в различные органы, в том числе судебные.

Кроме того, судом первой инстанции обоснованно принято во внимание имеющееся в материалах дела письмо Минприроды России от 21 октября 2021 г. № 15-29/32601, адресованное Бриниху В.А., в котором содержится информация об оспариваемом акте. Данное письмо является ответом на обращение административного истца о доработке проекта приказа Минприроды России «Об утверждении Положения о Кавказском государственном природном биосферном заповеднике», в котором также имеется ссылка на Распоряжение.

Таким образом, каких-либо обстоятельств, объективно исключавших возможность подачи административного искового заявления об оспаривании Распоряжения в установленный законом срок, административным истцом не приведено, в связи с чем оснований для восстановления пропущенного процессуального срока не имеется.

Требование об обязанности Правительства Российской Федерации обеспечить приведение структуры Кавказского государственного природного биосферного заповедника в соответствие с концепцией биосферных резерватов программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» сводится, по существу, к оценке целесообразности действующего правового регулирования в рассматриваемой сфере и необходимости иной регламентации отношений, связанных с особенностями режима охраны государственного природного биосферного заповедника, находящегося в ведении Минприроды России. Однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Исходя из конституционного принципа разделения властей, закрепленного в статье 10 Конституции Российской Федерации, вопросы о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, и суд в рамках рассмотрения административного дела в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования.

Ссылка в апелляционной жалобе на нарушение судом первой инстанции норм процессуального права при переходе от предварительного судебного заседания к рассмотрению дела по существу не нашла своего подтверждения.

Частью 2 статьи 139 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что суд, признав административное дело подготовленным, вправе завершить предварительное судебное

заседание и открыть с согласия лиц, участвующих в деле, судебное заседание, если в предварительном судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле, либо лица, участвующие в деле, отсутствуют в предварительном судебном заседании, но они извещены о времени и месте предварительного судебного заседания и просят рассмотреть административное дело по существу в их отсутствие, за исключением случая, если в соответствии с названным кодексом требуется коллегиальное рассмотрение административного дела.

Как усматривается из протокола судебного заседания от 24 апреля 2025 г., судом первой инстанции указанное требование процессуального закона при переходе в основное судебное заседание соблюдено.

Обжалуемое решение принято судом первой инстанции при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права при надлежащей оценке судом имеющихся в деле доказательств в соответствии с требованиями статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Предусмотренных статьей 310 названного кодекса оснований для отмены решения 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 24 апреля 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Бриниха Валерия Александровича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

Е.В. Рудаков