



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-425

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 ноября 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Ксенофонтовой Н.А.

при секретаре
с участием прокурора

Шолгиной Н.И.
Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям Сахончик Ольги Владиславовны, Пономаренко Нины Сергеевны, Овчинникова Ивана Борисовича, Руденко Дмитрия Владимировича, Каргиева Феликса Анатольевича, Киселева Владимира Леонидовича, Кончевой Инны Викторовны, Кислицына Андрея Евгеньевича, Буслаевой Елены Робертовны, Цабеля Александра Робертовича, Москаленко Алексея Николаевича, Овчинникова Сергея Борисовича, Тулиновой Татьяны Юрьевны, Першиной Натальи Михайловны, Земцовой Светланы Владимировны, общества с ограниченной ответственностью «Тримп», акционерного общества «Пансионат «Шепси» о признании недействующим постановления Совета Министров РСФСР от 27 сентября 1988 г. № 406 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны курортов Туапсинского района (Джубга, Ново-Михайловка, Небуг, Гизель-Дере, Шепси) в Краснодарском крае»,

по апелляционным жалобам Сахончик О.В., Руденко Д.В., акционерного общества «Пансионат «Шепси», Цабеля А.Р., Каргиева Ф.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2023 г. по делу № АКПИ23-544, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения административного истца Сахончик О.В. и её представителей – Огородовой Е.Ю. и Войнова В.А., представителя акционерного общества «Пансионат «Шепси», Цабеля А.Р., Каргиева Ф.А. – Мартыч Ю.Ю., поддержавших апелляционные жалобы, возражения относительно доводов апелляционных жалоб представителя Правительства Российской Федерации Шустова А.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционные жалобы необоснованными, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Совет Министров РСФСР постановлением от 27 сентября 1988 г. № 406 (далее также – Постановление № 406) принял предложение ВЦСПС и Министерства здравоохранения СССР об установлении границ и режима округа санитарной охраны курортов Туапсинского района (Джубга, Ново-Михайловка, Небуг, Гизель-Дере, Шепси) в Краснодарском крае согласно приложению, в котором определил в отношении указанных курортов: границы округа санитарной охраны (раздел I); границы I зоны округа (зона строгого режима) (раздел II); границы II зоны округа (зона ограничений) (раздел III); границы III зоны округа (зона наблюдения).

Сахончик О.В., Пономаренко Н.С., Овчинников И.Б., Руденко Д.В., Каргиев Ф.А., Киселев В.Л., Кончева И.В., Кислицын А.Е., Буслаева Е.Р., Цабель А.Р., Москаленко А.Н., Овчинников С.Б., Тулинова Т.Ю., Першина Н.М., Земцова С.В., общество с ограниченной ответственностью «Тримп», акционерное общество «Пансионат «Шепси» (далее – АО «Пансионат «Шепси») обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим Постановления № 406 с даты его принятия, ссылаясь на то, что оно принято неправомочным органом власти и не было официально опубликовано для всеобщего сведения.

В обоснование заявленного требования административные истцы указали, что Постановление № 406 противоречит пунктам 1 и 2 статьи 16 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – Федеральный закон № 26-ФЗ), части 2 статьи 1, части 1 статьи 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», части 2 статьи 5 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», пунктам 10, 24 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации и нарушает их права, свободы и законные интересы.

По мнению административных истцов, оспариваемое постановление создаёт правовую неопределённость, так как не позволяет установить границы

округа санитарной охраны курортов Туапсинского района ввиду отсутствия в нём необходимых материалов. Также ссылались на то, что постановлением главы администрации Краснодарского края от 6 декабря 2006 г. № 1098 «О курортах краевого значения» курортам Туапсинского района, городов Ейска, Горячий Ключ в границах утверждённых округов санитарной охраны придан статус курортов краевого значения, находящихся в ведении органов государственной власти Краснодарского края. Департаменту комплексного развития курортов и туризма Краснодарского края поручено до 31 декабря 2009 г. провести необходимые мероприятия, направленные на уточнение границ курортов Туапсинского района, городов Ейска, Горячий Ключ, которые до настоящего времени не выполнены, сведения о местоположении границ зон санитарной охраны курортов Туапсинского района Краснодарского края в Единый государственный реестр недвижимости не внесены.

В письменных возражениях относительно заявленного требования административный ответчик Министерство здравоохранения Российской Федерации, уполномоченный представлять интересы Правительства Российской Федерации, указал, что Постановление № 406 принято уполномоченным государственным органом в пределах предоставленных ему полномочий, а установленные в нём границы округа санитарной охраны курортов Туапсинского района (Джубга, Ново-Михайловка, Небуг, Гизель-Дере, Шепси) в Краснодарском крае содержат исчерпывающее описание границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны, в связи с чем считаются установленными при отсутствии сведений о них в Едином государственном реестре недвижимости и не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2023 г. в удовлетворении административных исковых заявлений административным истцам отказано.

Не согласившись с таким решением, административные истцы Сахончик О.В., Руденко Д.В., АО «Пансионат «Шепси», Цабель А.Р., Каргиев Ф.А. подали апелляционные жалобы, в которых просят указанное решение отменить, как незаконное и необоснованное, принятое при неправильном применении и толковании норм материального и процессуального права, и принять по делу новое решение об удовлетворении административных исковых заявлений.

Сахончик О.В., Руденко Д.В. в апелляционных жалобах указали, что оспариваемый нормативный правовой акт не отвечает общеправовому критерию формальной определённости, допускает неоднозначное толкование и носит неопределённый характер, так как не позволяет установить границы округа санитарной охраны курортов Туапсинского района и координаты характерных точек указанных зон и провести анализ расположения земельных участков относительно границ этих зон в связи с отсутствием текстового описания местоположения исходных точек, картографического материала и каталогов координат границ этой санитарной зоны. Кроме того, административным ответчиком не были представлены в судебное

заседание 2 тома проекта с материалами согласований и приложений к Постановлению № 406, в которых, по их мнению, могут находиться документы, подтверждающие границы округов санитарной охраны курортов. Полагают, что суд первой инстанции при разрешении данного дела не дал надлежащей оценки данным обстоятельствам.

АО «Пансионат «Шепси», Цабель А.Р., Каргиев Ф.А. в апелляционной жалобе, не согласившись с выводами суда первой инстанции о законности оспариваемого Постановления № 406, ссылались на то, что действовавшее на время издания оспариваемого нормативного правового акта законодательство не предусматривало передачу полномочий по установлению границ курортов общесоюзного значения Совету Министров РСФСР, следовательно, установление границ округов санитарной охраны общероссийских курортов Черноморского побережья Краснодарского края Шепси, Гизель-Дере, Небуг, Ново-Михайловка, Джубга не относилось к его полномочиям. Считают, что Постановление № 406 не соответствует пункту 2 постановления Совета Министров СССР от 5 сентября 1973 г. № 654 «Об утверждении Положения о курортах», статье 16 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», постановлению Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения».

Правительство Российской Федерации в возражениях на апелляционные жалобы просит решение суда оставить без изменения, считая его законным и обоснованным.

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

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Разрешая данное дело, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по данному административному делу такое основание для признания Постановления № 406 недействующим отсутствует.

Законом РСФСР от 29 июля 1971 г. «О здравоохранении» (действовавшего на время издания оспариваемого Постановления № 406) в статье 78 было установлено, что признание местности курортом, установление границ округов санаторной охраны курортов и определение их режима производятся Советом Министров СССР или Советом Министров РСФСР по совместному представлению Министерства здравоохранения СССР и ВЦСПС или Министерства здравоохранения РСФСР и ВЦСПС, согласованному с исполнительным комитетом соответствующего местного Совета народных депутатов, на территории которого расположен данный курорт.

Согласно пункту 13 Положения о курортах, утверждённого постановлением Совета Министров СССР от 5 сентября 1973 г. № 654 (далее – Положение № 654) (утратило силу с 1 января 2021 г. в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2020 г. № 80) установление границ округов санитарной охраны курортов и определение их режима производятся: по курортам общесоюзного значения – Советом Министров СССР по совместному представлению Министерства здравоохранения СССР и ВЦСПС, по курортам республиканского и местного значения – Советом Министров союзной республики по совместному представлению министерства здравоохранения союзной республики и республиканского совета профсоюзов (в РСФСР – ВЦСПС), согласованному с исполнительным комитетом соответствующего Совета народных депутатов, на территории которого расположен курорт.

Реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия, Совет Министров СССР постановлением от 28 августа 1970 г. № 723 «О мерах по упорядочению застройки территорий курортов и зон отдыха и строительства санаторно-курортных учреждений и учреждений отдыха» принял предложение ВЦСПС, Министерства здравоохранения СССР, согласованное с Советами Министров соответствующих союзных республик, об отнесении к курортам общесоюзного значения курортов на Черноморском побережье Краснодарского края.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 4 февраля 1972 г. № 83 «О некоторых вопросах землепользования» (утратило силу с 1 марта 2015 г. в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 2014 г. № 1090) курортные местности Краснодарского края, в том числе курорты Джубга, Ново-Михайловка, Небуг, Гизель-Дере, Шепси включены в перечень курортных местностей и зон отдыха, в которых земельные участки для строительства санаторно-курортных и туристско-оздоровительных учреждений предоставляются Советом Министров РСФСР.

29 июля 1988 г. Советом Министров СССР вопросы установления границ округов санитарной охраны курортов Туапсинского района Краснодарского края переданы на разрешение Совету Министров РСФСР совместно с Минздравом СССР по согласованию с ВЦСПС.

Учитывая изложенное, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Постановление № 406 издано Советом Министров РСФСР в пределах предоставленных ему полномочий, в порядке, предусмотренном законодательством, действующим на время принятия оспариваемого акта, в связи с чем доводы административных истцов об отсутствии у Совета Министров РСФСР полномочий на издание Постановления № 406 подлежат отклонению.

Ссылка АО «Пансионат «Шепси», Цабеля А.Р., Каргиева Ф.А. в апелляционной жалобе на статью 31 ранее действующего Закона СССР от 5 июля 1978 г. № 7765-IX «О Совете Министров СССР», регламентирующую вопросы принятия Советом Министров СССР постановлений и распоряжений, основана на неправильном толковании изложенных в этой норме положений и

не опровергает вывода суда первой инстанции о наличии полномочий у Совета Министров РСФСР на принятие оспариваемого Постановления № 406.

Суд обоснованно признал несостоятельными доводы административных истцов о невозможности применения оспариваемого Постановления № 406 в связи с отсутствием его официального опубликования. Как правильно указано в решении, Конституция Российской Федерации не связывает возможность применения ранее действовавших правовых актов на территории Российской Федерации с их официальным опубликованием и не распространяет на них содержащиеся в части 3 статьи 15 требования, следовательно, оспариваемое Постановление № 406 не подлежало официальному опубликованию в соответствии с положениями Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и 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».

В настоящее время текст Постановления № 406 размещён в правовых информационных системах «Гарант», «Кодекс» и «КонсультантПлюс».

Проанализировав содержание Постановления № 406, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что оно адресовано органам государственной власти, предназначено для определения ими соответствующих границ на местности, не содержит каких-либо правовых норм, затрагивающих права и свободы граждан, и не вводит каких-либо ограничений их прав на землепользование. Его положения содержат обозначение границы округа санитарной охраны курорта, а также границы зон определённого вида режима (строного режима, зон ограничений и наблюдения) без установления содержания этих режимов, что не противоречит нормам законодательства Российской Федерации, регулирующим рассматриваемые правоотношения, следовательно, прав и законных интересов административных истцов в указанных ими аспектах не нарушает.

Доводы АО «Пансионат «Шепси», Цабеля А.Р., Каргиева Ф.А. в апелляционной жалобе о противоречии Постановления № 406 пункту 2 постановления Совета Министров СССР от 5 сентября 1973 г. № 654 «Об утверждении Положения о курортах», статье 16 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», постановлению Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения» были предметом рассмотрения суда первой инстанции и обоснованно признаны несостоятельными, как основанные на неправильном толковании норм материального права.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых

природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» особо охраняемые природные территории и их охранные зоны, созданные до дня вступления в силу этого закона, сохраняются в границах, определённых соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу данного федерального закона (часть 3 статьи 10).

Из приведённого законоположения следует, что утверждённые до вступления в силу названного закона границы округа санитарной охраны курортов Туапсинского района (Джубга, Ново-Михайловка, Небуг, Гизель-Дере, Шепси) в Краснодарском крае не утрачивают своего правового значения.

Федеральным законом № 26-ФЗ, определяющим принципы государственной политики и регулиującym отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации, установлено, что округ санитарной (горно-санитарной) охраны – особо охраняемая территория с установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения. Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны. Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района).

Согласно статье 16 названного закона природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты и их земли являются соответственно особо охраняемыми объектами и территориями. Их охрана осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны (пункт 1). Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленные для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством Российской Федерации, а для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения – исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 2). В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трёх зон. На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий. На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их

истощению. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением (пункт 3).

Пунктом 1 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что Правительство Российской Федерации утверждает положение в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, за исключением зон с особыми условиями использования территорий, которые возникают в силу федерального закона (водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1425 утверждено положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, которым определён порядок организации округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения и особенности режима хозяйствования, проживания и природопользования в пределах их территории.

Согласно пункту 24 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации зоны с особыми условиями использования территорий, в том числе возникающие в силу закона, ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными, изменёнными со дня внесения сведений о зоне с особыми условиями использования территории, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости.

На основании изложенного, с учётом положений статьи 26 (части 8, 9, 10) Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающих переходные положения в части реализации требований законодательства об установлении зон с особыми условиями использования территорий и основания признания этих зон установленными до дня официального опубликования названного закона, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемое Постановление № 406 указанным нормам не противоречит. Утверждённые оспариваемым актом границы округа санитарной охраны курортов Туапсинского района (Джубга, Ново-Михайловка, Небуг, Гизель-Дере, Шепси) в Краснодарском крае установлены в порядке, действовавшем на время принятия Постановления № 406, и считаются в силу приведённых норм федерального законодательства установленными при отсутствии сведений о них в Едином государственном реестре недвижимости.

Каких-либо других нормативных правовых актов большей юридической силы, которые бы по-иному устанавливали границы округа санитарной охраны курортов Туапсинского района (Джубга, Ново-Михайловка, Небуг, Гизель-Дере, Шепси) в Краснодарском крае и которым бы противоречило Постановление № 406, не имеется.

Суд обоснованно признал несостоятельными доводы административных истцов о незаконности оспариваемого Постановления № 406 в связи с отсутствием текстового описания местоположения исходных точек, картографического материала и каталогов координат границ санитарной зоны курортов Туапсинского района, поскольку данное обстоятельство само по себе при рассмотрении дела в порядке абстрактного нормоконтроля не является основанием для признания оспариваемого акта недействующим. Кроме того, как правильно указал суд в решении, оспариваемое Постановление № 406 содержит исчерпывающее описание границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов Туапсинского района (Джубга, Ново-Михайловка, Небуг, Гизель-Дере, Шепси) в Краснодарском крае, которые в соответствии с положениями действующего федерального законодательства не утрачивают своего правового значения и считаются установленными при отсутствии сведений о них в Едином государственном реестре недвижимости.

Утверждения административных истцов о правовой неопределённости Постановления № 406 являются ошибочными. Исходя из разъяснений, приведённых в пункте 35 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», содержание оспариваемого Постановления № 406 отвечает общеправовому критерию определённости, ясности, в нём отсутствуют положения, препятствующие их единообразному уяснению и применению, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам, и не обладает коррупционными факторами, перечисленными в части 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в полной мере выяснил все обстоятельства, предусмотренные частью 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отразил и проанализировал их в обжалуемом решении.

Судом правильно приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению, выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административных истцов (содержащиеся в административном иске и повторённые в апелляционных жалобах), имеющие правовое значение для данного административного дела, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении.

Выводы суда первой инстанции, изложенные в обжалованном решении о законности оспариваемого Постановления № 406, положения которого не нарушают прав и законных интересов административных истцов в указанном ими аспекте, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы в апелляционных жалобах о необоснованности

таких выводов суда направлены на их переоценку, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены в апелляционном порядке решения суда не имеется.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2023 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Сахончик Ольги Владиславовны, Руденко Дмитрия Владимировича, акционерного общества «Пансионат «Шепси», Цабеля Александра Робертовича, Каргиева Феликса Анатольевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Н.А. Ксенофонтова