ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-223

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 13 июня 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Горчаковой Е.В.,
	Зинченко И.Н.
при секретаре	Иванове В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Кварц» об оспаривании в части Приложения № 1 к распоряжению Совета Министров РСФСР от 8 июля 1982 г. № 1093-р

по апелляционной жалобе акционерного общества «Кварц» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2024 г. по делу № АКПИ24-125, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя акционерного общества «Кварц» Гордеева Н.С., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Новожиловой О.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

распоряжением Совета Министров РСФСР от 8 июля 1982 г. № 1093-р (далее – Распоряжение) принято предложение Ульяновского облисполкома, согласованное с Гослесхозом СССР, о переводе с 1 января 1983 г. в первую группу 69 770 гектаров лесов второй группы с отнесением 37 972 гектаров к лесам первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения, 30 988 гектаров к лесам зеленой зоны города Ульяновска (лесохозяйственная часть), 810 гектаров к лесам, имеющим историческое значение, согласно Приложению № 1.

В соответствии с Приложением № 1 к Распоряжению к лесам зеленой зоны г. Ульяновска (лесохозяйственная часть) отнесены в том числе леса Тереньгульского леспромхоза общей площадью 10 696 га, территориально расположенные на землях Ясашно-Ташлинского лесничества, включая кварталы 5–30.

Акционерное общество «Кварц» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просило признать Приложение № 1 к Распоряжению не действующим в части отнесения кварталов 29–30 Ясашно-Ташлинского лесничества Тереньгульского леспромхоза к лесам зеленой зоны г. Ульяновска начиная с июля 2020 г. В обоснование заявления Общество ссылалось на то, что оспариваемый акт является нормативным правовым, поскольку рассчитан на неоднократное применение, направлен на урегулирование общественных отношений, содержит нормы права, обязательные для неопределенного круга лиц, также при его издании нарушен порядок опубликования. Кроме того, Распоряжение не входит в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень нормативных правовых актов, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», вследствие чего оно могло применяться лишь до 1 января 2021 г., а также противоречит статьям 81, 87, 114 Лесного кодекса Российской Федерации, статьям 61, 62^1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», нарушает права и интересы административного истца как арендатора соответствующих участков, так как на него накладываются дополнительные обязательства по уплате арендных платежей в повышенном размере.

В административном исковом заявлении указано, что на основании договора аренды лесного участка от 10 июля 2008 г. № 94 и договора аренды лесного участка для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых от 31 июля 2020 г. № 973 Общество является арендатором лесных участков, расположенных в кварталах 29–30 Ясашно-Ташлинского лесничества Тереньгульского леспромхоза и находящихся в Тереньгульском районе Ульяновской области рядом с населенными пунктами с численностью населения до 50 тыс. человек, в связи с чем административным истцом по согласованию с Минприроды Ульяновской

области при расчете арендной платы ранее учитывался поправочный коэффициент 3,5. При этом до проведения в июле 2021 г. Федеральным агентством лесного хозяйства проверки Обществу и Минприроды Ульяновской области не было известно о существовании Распоряжения, то есть они не имели сведений о его действии применительно к соответствующим арендным соглашениям и не принимали его во внимание при исчислении арендной платы. В дальнейшем решением Арбитражного суда Ульяновской области от 19 мая 2023 г. по делу № А72-6300/2022 были частично удовлетворены требования Минприроды Ульяновской области к Обществу о доначислении арендной платы. Между тем административный истец полагал, что Распоряжение в оспариваемой части является не действующим и не могло быть применено к отношениям по начислению арендной платы за арендуемые им по названным выше договорам лесные участки, которые находятся на значительном удалении от г. Ульяновска и в настоящий момент не включены в зеленую зону.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Распоряжение было издано Советом Министром РСФСР в соответствии с действовавшим на день его принятия законодательством, административным истцом пропущен без уважительных причин установленный частью 1 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации срок обращения с административным исковым заявлением в суд.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2024 г., вынесенным в предварительном судебном заседании, в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Как указано в жалобе, судом первой инстанции оставлены без внимания разъяснения, содержащиеся в постановлении 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», о том, что признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом. Общество считает, что Распоряжение содержит нормативные положения, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений, в том числе с арендаторами лесных участков в части наложения определенных обязательств и уплаты арендных платежей в повышенном размере.

Административный истец также утверждает, что суд первой инстанции пришел к неправильному выводу о пропуске им трехмесячного срока для обращения в суд с административным исковым заявлением, поскольку вопрос о признании Распоряжения в оспариваемой части недействующим должен был разрешаться по правилам главы 21 Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации, которая не предусматривает срок обращения в суд с требованием об оспаривании нормативного правового акта.

Кроме того, суд первой инстанции, признавая оспариваемый акт ненормативным и принимая во внимание, что административным истцом указывалось на его применение в связи с экономической деятельностью Общества, должен был признать дело неподсудным данному суду, так как споры соответствующей категории рассматриваются арбитражными судами.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, полагая, что выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам административного дела, судом верно применены нормы 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.

Согласно положениям Лесного кодекса РСФСР, утвержденного Законом РСФСР от 8 августа 1978 г. «Об утверждении Лесного кодекса РСФСР» и действовавшего на день издания Распоряжения, в соответствии с народнохозяйственным значением лесов, их местоположением и выполняемыми функциями устанавливалось деление лесов на группы. Леса государственного значения разделялись на первую, вторую и третью группы, а колхозные леса – на первую и вторую группы (статья 28).

В соответствии с законодательством Союза ССР отнесение лесов к соответствующим группам и перевод их из одной группы в другую производились Советом Министров РСФСР по согласованию с Государственным комитетом СССР по лесному хозяйству (статья 36).

Законом РСФСР от 3 августа 1979 г. «О Совете Министров РСФСР», действовавшим на день принятия оспариваемого акта, предусматривалось, что Совет Министров РСФСР – Правительство РСФСР – являлся высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР (статья 1).

Решения Совета Министров РСФСР, носящие нормативный характер или имеющие важное народнохозяйственное и общее значение, издавались в форме постановлений. Решения по оперативным и другим текущим вопросам издавались в форме распоряжений Совета Министров РСФСР и подписывались Председателем Совета Министров РСФСР или первыми заместителями Председателя Совета Министров РСФСР (статья 33).

Распоряжения Совета Министров РСФСР вступали в действие с момента их принятия и опубликованию в «Собрании постановлений Правительства РСФСР» не подлежали. Они могли быть опубликованы в других печатных изданиях по представлению соответствующих организаций только с разрешения Управляющего Делами Совета Министров РСФСР (пункты 3, 4 постановления Совета Министров РСФСР от 3 апреля 1959 г. № 546 «О порядке опубликования и вступления в силу постановлений и

распоряжений Совета Министров РСФСР», действовавшего на день издания оспариваемого акта).

С учетом изложенного в обжалуемом решении правомерно указано, что Распоряжение принято Советом Министров РСФСР при реализации предоставленных ему полномочий по отнесению лесов к соответствующим группам и переводу их из одной группы в другую, издано в надлежащей форме и с соблюдением положений действовавшего на тот момент законодательства. При этом оспариваемый акт не требовал официального опубликования, его текст в настоящее время размещен в информационно-справочных системах «ГАРАНТ» и «КонсультантПлюс», то есть любое лицо имеет возможность ознакомиться с ним.

Довод апелляционной жалобы о том, что Распоряжение содержит нормативные положения, в связи с чем требование о признании его недействующим подлежит рассмотрению в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а судом первой инстанции при принятии решения не были приняты во внимание разъяснения, содержащиеся в пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50, является несостоятельным.

В пункте 2 названного постановления указано, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным 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, решения Совета Министров РСФСР, носящие нормативный характер, издавались в форме постановлений. Распоряжения Совета Министров РСФСР издавались по оперативным и другим текущим вопросам.

Суд первой инстанции, проанализировав содержание Распоряжения, пришел к правильному выводу о том, что оно имеет статус распорядительного документа, на основании которого на территории Ульяновской области осуществлялись перевод лесов второй группы в первую, а также перераспределение лесов первой группы. Оспариваемый акт принят в пределах полномочий, предоставленных Совету Министров РСФСР в соответствии с действовавшим на день его издания законодательством, и не содержит каких-либо правовых норм (правил поведения), затрагивающих права и свободы неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение

существующих правоотношений, то есть не является нормативным правовым актом.

В силу части 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, 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.

В статье 219 названного кодекса закреплено, что 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. 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).

Административный истец ссылается в апелляционной жалобе на то, что после проведенной Федеральным агентством лесного хозяйства с 5 по 23 июля 2021 г. плановой выездной проверки исполнения органом государственной власти Ульяновской области переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений Минприроды Ульяновской области обратилось в Арбитражный суд Ульяновской области с исковым заявлением о взыскании с Общества задолженности по договорам аренды лесных участков (дело № А72-6300/2022), обосновывая свои требования в том числе положениями оспариваемого акта (пояснения к иску от 1 ноября 2022 г.). Решение по данному делу принято Арбитражным судом Ульяновской области 19 мая 2023 г. Следовательно, о Распоряжении административному истцу стало известно не позднее указанной даты.

Из материалов административного дела усматривается, что с административным исковым заявлением об оспаривании в части Приложения № 1 к Распоряжению Общество обратилось в Верховный Суд Российской Федерации лишь 12 февраля 2024 г., то есть по истечении установленного частью 1 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации трехмесячного срока на его подачу.

После того, как административному истцу стало известно о Распоряжении, с учетом размещения этого акта в информационно-

справочных системах «ГАРАНТ» и «КонсультантПлюс» и доведения тем самым до сведения неопределенного круга лиц никаких обстоятельств, затрудняющих получение информации о нем и своевременное оспаривание его в судебном порядке, не имелось.

Иных обстоятельств, объективно препятствовавших в установленный законом срок обратиться в суд с заявлением об оспаривании в части Приложения № 1 к Распоряжению, Общество ни в административном исковом заявлении, ни в апелляционной жалобе также не указывает, следовательно, оснований для восстановления пропущенного процессуального срока не имеется.

Таким образом, обратившись в Верховный Суд Российской Федерации 12 февраля 2024 г., административный истец пропустил без уважительной причины трехмесячный срок обращения в суд с административным исковым заявлением, что в силу части 8 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении административного иска.

При этом исходя из части 5 статьи 138 названного кодекса в случае установления в предварительном судебном заседании факта пропуска указанного срока без уважительной причины суд вправе принять решение об отказе в удовлетворении административного иска без исследования иных фактических обстоятельств по административному делу.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции, признавая Распоряжение ненормативным правовым актом и учитывая довод административного истца о его применении в связи с экономической деятельностью Общества, должен был признать дело неподсудным данному суду, так как споры соответствующей категории рассматриваются арбитражными судами, является ошибочным.

Как следует из пункта 2 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», пункта 2 статьи 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, дела об оспаривании ненормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в качестве суда первой инстанции рассматривает Верховный Суд Российской Федерации.

Обжалуемое решение принято судом первой инстанции при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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 3 апреля 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Кварц» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко