



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-584

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 октября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Елшиной Е.А.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Харченко Светланы Павловны об оспаривании приказа первого заместителя Министра обороны Российской Федерации от 4 марта 2024 г. № 174 «Об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек»,

установил:

заместителем Министра обороны Российской Федерации 4 марта 2024 г. издан приказ № 174 «Об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек» (далее также – Приказ № 174), пунктом 1 которого установлена приаэродромная территория аэродрома Бельбек (далее также – приаэродромная территория) в границах в соответствии с актом «Границы приаэродромной территории аэродрома Бельбек». Пунктом 2 этого приказа Главнокомандующему Воздушно-космическими силами приказано в месячный срок со дня издания данного приказа обеспечить направление копий акта «Границы приаэродромной территории аэродрома Бельбек» в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (с приложением графического описания местоположения границ приаэродромной территории и перечня координат характерных точек границ приаэродромной территории, подготовленных в электронной форме), в органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых полностью или частично расположена приаэродромная территория).

Харченко С.П. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Приказа № 174 не действующим в части включения земельных участков № [REDACTED] по ул. [REDACTED] в границы приаэродромной территории, ссылаясь на его несоответствие Конституции Российской Федерации, Земельному кодексу Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

В обоснование своего требования административный истец указала, что указанные земельные участки принадлежат ей на праве собственности, после произведенного перераспределения границ земельных участков в постановке их на кадастровый учет ей отказано на основании оспариваемого приказа.

Административный ответчик – Министерство обороны Российской Федерации (далее также – Минобороны России) в письменных возражениях на административный иск полагал, что производство по делу подлежит прекращению в связи с тем, что земельные участки административного истца предназначены для индивидуального жилищного строительства и относятся к пятой подзоне приаэродромной территории, содержащей в соответствии с подпунктом 5 пункта 3 статьи 47 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее также – ВК РФ) запрет на размещение опасных производственных объектов, функционирование которых может повлиять на безопасность полетов воздушных судов, в то время как назначение принадлежащих административному истцу земельных участков не предусматривает размещения на них таких объектов, в связи с чем указанные ограничения, как и сам оспариваемый приказ, не затрагивают прав, свобод и законных интересов собственника участков.

Заинтересованное лицо – Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что требования административного истца подлежат удовлетворению, поскольку Приказ № 174 содержит нормативные предписания, рассчитанные на неоднократное применение, затрагивает права, свободы и обязанности неопределенного круга лиц, издан уполномоченным органом государственной власти в виде, предусмотренном для нормативного правового акта, подписан неуполномоченным лицом, подлежал представлению на государственную регистрацию в Минюст России в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), и опубликованию в соответствии с пунктом 10 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» (далее – Указ № 763).

Харченко С.П. и ее представители Деменок А.В., Муляр В.Я., Харченко Е.И., принимавшие участие в судебном заседании посредством

видеоконференц-связи через Севастопольский городской суд, настаивали на удовлетворении заявленного требования.

Представитель Минобороны России Попов А.В. в судебном заседании административный иск не признал по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Представители Минюста России Ремезова М.П., Шифрина В.К. полагали административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

Выслушав представителей сторон и заинтересованного лица, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что требование подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работах, а также на обеспечение обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности. Правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации устанавливает Воздушный кодекс Российской Федерации (преамбула).

Пунктом 2 статьи 47 ВК РФ установлено, что приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования территорий.

Статьей 104 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в целях защиты жизни и здоровья граждан; безопасной эксплуатации объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства; обеспечения сохранности объектов культурного наследия, геодезических пунктов государственной геодезической сети, нивелирных пунктов государственной нивелирной сети и гравиметрических пунктов государственной гравиметрической сети; охраны окружающей среды, в том числе защиты и сохранения природных лечебных ресурсов, предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира; обеспечения обороны страны и безопасности государства (пункт 1).

В целях, предусмотренных пунктом 1 названной статьи ЗК РФ, в границах зон с особыми условиями использования территорий устанавливаются ограничения использования земельных участков, которые распространяются на все, что находится над и под поверхностью земель, если иное не предусмотрено законами о недрах, воздушным и водным законодательством, и ограничивают или запрещают размещение и (или) использование расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества и (или) ограничивают или запрещают использование земельных участков для осуществления иных видов деятельности, которые

несовместимы с целями установления зон с особыми условиями использования территорий (пункт 2 статьи 104 ЗК РФ).

В силу статьи 47 ВК РФ приаэродромная территория устанавливается актом уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти в целях обеспечения безопасности полетов воздушных судов, перспективного развития аэропорта и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду в соответствии с данным кодексом, земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности с учетом требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (абзац первый пункта 1). В отношении аэродрома совместного базирования или аэродрома совместного использования решение об установлении приаэродромной территории утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, которым разрешено совместное базирование на аэродроме или которые осуществляют совместное использование аэродрома (пункт 6).

Актом, указанным в абзаце первом пункта 1 статьи 47 ВК РФ, на приаэродромной территории устанавливаются ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности в соответствии с данным кодексом (далее также – ограничения использования объектов недвижимости и осуществления деятельности).

В соответствии с пунктом 3 статьи 47 ВК РФ на приаэродромной территории выделяются следующие подзоны, в которых устанавливаются ограничения использования объектов недвижимости и осуществления деятельности: 1) первая подзона, в которой запрещается размещать объекты, не предназначенные для организации и обслуживания воздушного движения и воздушных перевозок, обеспечения взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов; 2) вторая подзона, в которой запрещается размещать объекты, не предназначенные для обслуживания пассажиров и обработки багажа, грузов и почты, обслуживания воздушных судов, хранения авиационного топлива и заправки воздушных судов, обеспечения энергоснабжения, а также объекты, не относящиеся к инфраструктуре аэропорта; 3) третья подзона, в которой запрещается размещать объекты, высота которых превышает ограничения, установленные уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории; 4) четвертая подзона, в которой запрещается размещать объекты, создающие помехи в работе наземных объектов средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенных для организации воздушного движения и расположенных вне первой подзоны; 5) пятая подзона, в которой запрещается размещать опасные производственные объекты, функционирование которых может повлиять на безопасность полетов

воздушных судов; 6) шестая подзона, в которой запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц; 7) седьмая подзона, в которой в целях предотвращения негативного физического воздействия устанавливается перечень ограничений использования земельных участков, определенный в соответствии с земельным законодательством с учетом положений данной статьи. При этом под указанным негативным физическим воздействием понимается несоответствие эквивалентного уровня звука, возникающего в связи с полетами воздушных судов, санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Положением о приаэродромной территории, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1460 в соответствии с пунктом 4 статьи 47 ВК РФ (далее – Положение), определяется порядок установления приаэродромной территории.

Согласно пункту 2 данного положения приаэродромная территория устанавливается в отношении аэродромов государственной авиации актом федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации (подпункт «а» пункта 2).

В отношении аэродрома совместного базирования или аэродрома совместного использования решение об установлении приаэродромной территории утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, которым разрешено совместное базирование на аэродроме или которые осуществляют совместное использование аэродрома (пункт 12 Положения).

Решение об установлении приаэродромной территории включает текстовое и графическое описание местоположения границ приаэродромной территории и выделенных на ней 7 подзон и зон (секторов) внутри указанных подзон, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости (границы приаэродромной территории устанавливаются по внешним границам выделяемых на такой территории подзон, при этом границы приаэродромной территории и выделенных на ней 7 подзон и зон (секторов) внутри указанных подзон могут пересекаться с границами территориальных зон, установленных правилами землепользования и застройки, и границами земельных участков); перечень ограничений использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности в соответствии с Воздушным кодексом Российской Федерации (пункт 3 Положения).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2007 г. № 1034-р «Об утверждении перечня аэродромов совместного базирования Российской Федерации» аэродром Бельбек отнесен к аэродрому совместного базирования Российской Федерации, находится в ведении Минобороны России; организацией, которой разрешено совместное базирование, является акционерное общество «Международный аэропорт «Симферополь».

Приложения к Приказу № 174 «Границы приаэродромной территории аэродрома Бельбек, г. Севастополь» состоит из 7 томов.

В томе 1 приведена пояснительная записка; в томе 2 – проект решения об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек, подзоны 1, 2, 3, 4, 5, 6; в томе 3 – проект решения об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек, подзона 7; в томе 4 – проект решения об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек, подзона 4; в томе 5 – оценка риска здоровью населения; в томе 6 – проект решения об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек, подзоны 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, приложения; в томе 7 – согласования.

Согласно пункту 2.3 раздела 2 пояснительной записки (том 1) в границы приаэродромной территории – зоны с особыми условиями использования территории – попадают следующие виды установленных для городского округа город Севастополь и Республики Крым функциональных (территориальных) зон: жилые зоны, общественно-деловые зоны, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктуры, зоны сельскохозяйственного использования, рекреационные зоны и зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения. Утверждение проекта решения об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек потребует внесения изменений в Генеральный план города Севастополя и карту зон с особыми условиями использования территории.

В разделе 5 названной пояснительной записки приведено обоснование предлагаемых ограничений использования объектов недвижимости и осуществления деятельности. Так, в границах третьей подзоны запрещается размещать объекты, высота которых превышает ограничения, заданные поверхностями ограничения препятствий (пункт 5.3); размещение любых объектов/сооружений в общих границах четвертой подзоны, высота которых превышает установленные ограничения максимальной абсолютной высоты застройки, установленные передающими радиотехническими объектами, допускается при наличии согласования с Минобороны России, любые работы в границах запретной зоны допускается выполнять только при согласовании с командованием в/ч (пункт 5.4); в пятой подзоне, выделенной по границам, установленным исходя из требований безопасности полетов и промышленной безопасности опасных производственных объектов с учетом максимального радиуса зон поражения в случаях происшествий техногенного характера на опасных производственных объектах, определение соответствия вновь создаваемого опасного производственного объекта требованиям безопасности его функционирования для полетов воздушных судов осуществляется путем проведения экспертизы промышленной безопасности объекта, которая подтверждает (не подтверждает) безопасность функционирования опасного производственного объекта для полетов воздушных судов, согласно перечню опасных производственных объектов, указанных в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности» (пункт 5.5); в границах шестой подзоны запрещается: 1) размещать объекты, способствующие привлечению и скоплению птиц, в том числе свалки;

2) осуществлять деятельность, способствующую привлечению и массовому скоплению птиц. В границах шестой подзоны допускаются осуществление деятельности и сохранение существующих в границах 6 подзоны объектов, их эксплуатация (в том числе капитальный ремонт, модернизация), планирование строительства и строительство указанных в пункте 1 объектов при условии проведения мероприятий по предупреждению скопления птиц в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Отнесение объекта к группе объектов в зависимости от степени его оснащённости защитой от привлечения и массового скопления птиц осуществляется на основании заключения эколого-орнитологической экспертизы. Минимальное расстояние (км) от контрольной точки аэродрома до объекта, способствующего привлечению и массовому скоплению птиц, в зависимости от степени его оснащённости защитой от привлечения и массового скопления птиц, определяется в соответствии с приведенной таблицей (пункт 5.6).

В границах 7 подзоны запрещается размещать объекты, виды которых в зависимости от их функционального назначения определяются с учетом требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, если иное не установлено федеральными законами. Данная подзона по фактору эквивалентного авиационного шума (45дБА) состоит из двух зон: 7.1 – зона запрета жилого и социального строительства площадью, непосредственно прилегающей к территории аэропорта; 7.2 – зона ограниченного разрешения новой жилой и социальной застройки при условии обязательного выполнения проектных мероприятий по защите шума (том 3 раздел 5.1).

В проектах решения об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек подзон 1–7 (тома 2–4) по каждой подзоне приводятся населенные пункты, в границах территорий которых полностью или частично расположены подзоны, внешние границы подзон в виде характерных точек и координат в системе координат кадастрового округа, ограничения по видам размещения объектов.

Пунктом 7 статьи 47 ВК РФ закреплено, что в случае выявления в правилах землепользования и застройки поселения, муниципального округа, городского округа, межселенной территории нарушений установленных на приаэродромной территории ограничений использования объектов недвижимости и осуществления деятельности оператор аэродрома гражданской авиации либо организация, осуществляющая эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации или уполномоченная федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, обязаны подготовить заключение о нарушении установленных на приаэродромной территории ограничений использования объектов недвижимости и осуществления деятельности и направить его в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти (абзац первый). Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в течение десяти дней со дня поступления заключения о нарушении установленных на

приаэродромной территории ограничений использования объектов недвижимости и осуществления деятельности обязан направить в орган местного самоуправления соответствующего муниципального образования предписание об устранении нарушений установленных на приаэродромной территории ограничений использования объектов недвижимости и осуществления деятельности, которые допущены в правилах землепользования и застройки поселения, муниципального округа, городского округа, межселенной территории, в том числе о сносе самовольной постройки. Такое предписание может быть обжаловано органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования в суд (абзац второй).

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» (далее – Постановление Пленума № 50) 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. Акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации).

Правилами № 1009 предусмотрена государственная регистрация нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия, которая осуществляется Минюстом России (пункты 10, 11).

Указанные акты в силу пункта 8 Указа № 763 подлежат обязательному официальному опубликованию.

Из содержания Приказа № 174 и приложения к нему следует, что их положения устанавливают границы зон с особыми условиями использования территории, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, содержат правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение

или прекращение существующих правоотношений, следовательно, оспариваемый акт подлежал регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальному опубликованию, однако данные правила введения в действие нормативных правовых актов не были соблюдены.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 4.1 постановления от 31 марта 2015 г. № 6-П, легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них определенного, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение надлежащей законной формы, порядка принятия и обнародования. В действующей системе правового регулирования судебная проверка такого нормативного акта включает установление его соответствия федеральному закону по содержанию нормативных предписаний, по форме акта, а также по издавшему его субъекту, порядку принятия, опубликования и введения в действие.

Пунктом 9 Правил № 1009 установлено, что нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности, собственноручно, а созданные в форме электронных документов, – с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

Аналогичное предписание закреплено в пункте 5.2 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452.

Приказ № 174, являясь по своей форме и содержанию нормативным правовым актом, подлежал подписанию (утверждению) Министром обороны Российской Федерации либо лицом, исполняющим его обязанности, однако подписан первым заместителем Министра обороны Российской Федерации, то есть неуполномоченным лицом.

В пункте 40 Постановления Пленума № 50 разъяснено, что акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной), не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суд его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия.

При установленных обстоятельствах и в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Приказ № 174 подлежит признанию не действующим со дня его принятия.

Согласно части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления административным истцом уплачена государственная пошлина в размере 300 (трехсот) рублей согласно квитанции от 21 июня 2024 г.; данные судебные расходы подлежат взысканию с Министерства обороны Российской Федерации в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление Харченко Светланы Павловны удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия приказ первого заместителя Министра обороны Российской Федерации от 4 марта 2024 г. № 174 «Об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек».

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в «Российской газете» в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Взыскать с Министерства обороны Российской Федерации в пользу Харченко Светланы Павловны судебные расходы по оплате государственной пошлины в размере 300 (трехсот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов