



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-487

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 января 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Тютина Д.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе Министерства обороны Российской Федерации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2024 г. по делу № АКПИ24-584, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Министерства обороны Российской Федерации Попова А.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

первым заместителем Министра обороны Российской Федерации 4 марта 2024 г. издан приказ № 174 «Об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек» (далее также – Приказ).

Пунктом 1 названного приказа установлена приаэродромная территория аэродрома Бельбек (далее также – приаэродромная территория) в границах в соответствии с актом «Границы приаэродромной территории аэродрома Бельбек».

В соответствии с пунктом 2 Приказа Главнокомандующий Воздушно-космическими силами в месячный срок со дня его издания обеспечивает 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 не действующим в части, касающейся включения принадлежащих ей на праве собственности земельных участков № 94, 96а по ул. Комсомольской в г. Севастополе в границы приаэродромной территории, ссылаясь на его несоответствие Конституции Российской Федерации, Земельному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

В обоснование нарушения своих прав административным истцом указано, что после произведенного перераспределения границ данных земельных участков в постановке их на кадастровый учет было отказано со ссылкой на положения оспариваемого приказа.

Административный ответчик Министерство обороны Российской Федерации (далее также – Минобороны России) в письменных возражениях на административный иск просил производство по административному делу прекратить, полагая, что из административного искового заявления об оспаривании Приказа не следует, что этим актом нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы Харченко С.П.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что требование административного истца подлежит удовлетворению, поскольку Приказ содержит нормативные предписания, рассчитанные на неоднократное применение, затрагивает права, свободы и обязанности неопределенного круга лиц, издан органом государственной власти в виде, предусмотренном для нормативного правового акта, однако подписан неуполномоченным лицом и не был представлен на государственную регистрацию в Минюст России в установленном порядке.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2024 г. административное исковое заявление Харченко С.П. удовлетворено. Приказ первого заместителя Министра обороны Российской Федерации от 4 марта 2024 г. № 174 «Об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек» признан не действующим со дня его принятия.

В апелляционной жалобе административный ответчик, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, производство по административному делу по административному иску Харченко С.П. прекратить. Полагает, что из оспариваемого акта не следует, что он нарушает либо иным образом затрагивает права, свободы и законные интересы административного истца, поскольку принадлежащие административному истцу земельные участки предназначены для индивидуального жилищного строительства и относятся к пятой подзоне приаэродромной территории. Действующим законодательством (пункт 3 статьи 47 Воздушного кодекса Российской Федерации) для данной подзоны установлен запрет на размещение производственных объектов, функционирование которых может повлиять на безопасность полетов воздушных судов, однако размещение таких объектов на земельных участках, принадлежащих Харченко С.П., не предусмотрено их назначением.

В обоснование апелляционной жалобы также указано, что при принятии обжалуемого решения судом первой инстанции неправильно определены и не доказаны обстоятельства, имеющие значение для административного дела.

Представитель заинтересованного лица в заседание суда апелляционной инстанции не явился, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещен в установленном законом порядке. В письменном отзыве поддержал позицию, изложенную суду первой инстанции, находит обжалуемое решение законным и обоснованным, а апелляционную жалобу – не подлежащей удовлетворению.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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).

Приказ, как следует из его содержания, устанавливает 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.

В силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Требования введения в действие нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия, предусмотрены 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 (далее – Указ № 763) и 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).

Пунктами 8, 9 приведенного указа и пунктами 10, 11, 17 Правил № 1009 установлена обязательность государственной регистрации в Минюсте России нормативных правовых актов и обязательность их официального опубликования (за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера).

Согласно пункту 10 Указа № 763 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или

сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Приказ, являясь нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, подлежал регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальному опубликованию, на что правильно указано в обжалуемом решении.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд обоснованно исходил из того, что процедура принятия и правила введения в действие нормативных правовых актов при издании оспариваемого приказа 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 подлежал подписанию (утверждению) Министром обороны Российской Федерации либо лицом, исполняющим его обязанности, поскольку по своей форме и содержанию, как уже было отмечено, является нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти.

Таким образом, вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый приказ подписан неуполномоченным лицом, является правильным.

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 суде его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия.

С учетом изложенного суд первой инстанции пришел к верному выводу о том, что Приказ подлежит признанию не действующим со дня его принятия.

Утверждение апелляционной жалобы Минобороны России о том, что суд не исследовал все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, лишено правовых оснований.

Согласно части 8 статьи 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Приведенные законоположения при рассмотрении судом первой инстанции административного дела были выполнены.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе предусмотренных законом оснований для прекращения производства по данному делу не имеется.

В соответствии с частью 1 статьи 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Из материалов дела усматривается, что Приказ применялся в отношении Харченко С.П. и она являлась субъектом правоотношений, регулируемых этим приказом.

Иных правовых доводов, свидетельствующих о незаконности обжалуемого решения, апелляционная жалоба административного ответчика не содержит и его отмену не влечет.

Решение Верховного Суда Российской Федерации вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения данного 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 октября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Министерства обороны Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин