



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-145

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

17 июля 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Томиной Д.Д.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Мельниковой Луизы Семеновны, Мухиной Людмилы Викторовны, Шевченко Андрея Тарасовича о признании недействующими абзацев четвертого, пятого пункта 2 Требований к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта), утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2016 г. № 164,

установил:

Министерством экономического развития Российской Федерации (далее также – Минэкономразвития России) приказом от 23 марта 2016 г. № 164 (далее также – Приказ) утверждены Требования к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) (далее также – Требования).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 28 апреля 2016 г., регистрационный номер 41951, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 4 мая 2016 г., опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 13 июня 2016 г., № 24.

Согласно пункту 2 Требований при подготовке перечня координат характерных точек береговой линии (границы водного объекта) в нем

указываются порядковые номера характерных точек береговой линии (границы водного объекта) и их координаты (абзац первый).

Характерными точками береговой линии (границы водного объекта) являются точки изменения описания береговой линии (границы водного объекта) и деления ее на части (абзац второй).

Координаты характерных точек береговой линии (границы водного объекта) определяются в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра недвижимости (абзац третий).

При установлении местоположения характерных точек береговой линии (границы водного объекта) величина средней квадратической погрешности принимается равной 0,0005 м в масштабе используемого картографического материала (абзац четвертый).

При уточнении местоположения береговой линии (границы водного объекта) ее местоположение определяется с нормативной точностью, установленной для определения координат характерных точек границ земельных участков, примыкающих к береговой линии (границе водного объекта), но не ниже, чем точность при установлении береговой линии (границы водного объекта) (абзац пятый).

Мельникова Л.С., Мухина Л.В., Шевченко А.Т., являющиеся собственниками земельных участков, расположенных в непосредственной близости к водному объекту, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими положений абзацев четвертого, пятого пункта 2 Требований, ссылаясь на их несоответствие статьям 309, 723 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), пункту 3 статьи 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), части 1 статьи 29² Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (далее – Закон о кадастровой деятельности), части 11 статьи 22, пункту 20 части 1 статьи 26 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости), подпункту «б» пункта 4 Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № 377 (далее также – Правила), Положению об обновлении государственных топографических карт и государственных топографических планов, а также масштабов, в которых они создаются, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2024 г. № 400 (далее – Положение об обновлении государственных топографических карт и государственных топографических планов, а также масштабов, в которых они создаются), и общеправовому критерию формальной определенности, ясности и недвусмысленности нормы.

Полагают, что оспариваемые нормативные положения ввиду их неопределенности и возможности их произвольного толкования создают условия, поощряющие участников государственного контракта к

осуществлению работ по установлению местоположения береговой линии (границы водного объекта) без цели достижения предусмотренного контрактом конкретного результата, что влечет дополнительное расходование бюджетных средств на устранение недостатков принятых и оплаченных заказчиком выполненных работ, позволяет возложить на собственников земельных участков необоснованное финансовое бремя по уточнению местоположения береговой линии (границы водного объекта) в связи с необходимостью исправления дефектных результатов произведенных по государственному контракту работ по установлению местоположения береговой линии (границы водного объекта), а также влечет нарушение права частной собственности (включая право пользования земельными участками по назначению) вследствие установления местоположения береговой линии водного объекта в границах принадлежащих административным истцам земельных участков.

Административный ответчик Минэкономразвития России в письменных возражениях и заинтересованные лица Минюст России, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) в письменных отзывах на административный иск указали, что по состоянию на дату принятия нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административных истцов.

Представитель административных истцов Жилин А.А. в судебном заседании поддержал заявленные требования, просил их удовлетворить по доводам, изложенным в административном исковом заявлении.

Представитель административного ответчика Минэкономразвития России Гайдук А.В. в судебном заседании просила в удовлетворении административного искового заявления отказать по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Представители заинтересованного лица Росреестра Малинникова А.И., Панфилова Н.В. поддержали доводы, изложенные в письменном отзыве.

Минюст России направил письменное ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителей сторон и заинтересованного лица Росреестра, изучив доводы Минюста России, исследовав материалы дела, проверив оспариваемые положения нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения) регулируются Водным кодексом Российской Федерации (далее – ВК РФ), другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, указами Президента

Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также иными нормативными правовыми актами, изданными в том числе уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти в предусмотренных названным кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации случаях и пределах (статья 2 ВК РФ).

Согласно части 4¹ статьи 5 ВК РФ требования к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, в редакции, действовавшей на дату издания Приказа, Минэкономразвития России являлся федеральным органом исполнительной власти, осуществлявшим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере геодезии и картографии, создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации (пункт 1), обладал полномочиями по утверждению требований к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) (подпункт 5.2.28¹⁷⁷ (признан утратившим силу абзацем восьмым подпункта «б» пункта 1 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2020 г. № 131 (далее – Изменения), вступившим в силу с 22 февраля 2020 г.).

В соответствии с подпунктом 5.26^{7.26} пункта 5 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, введенным в действие абзацем тридцать девятым подпункта «в» пункта 2 Изменений, полномочия на принятие нормативного правового акта, устанавливающего требования к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта), с 22 февраля 2020 г. переданы Росреестру.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа соответствует положениям 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» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, по состоянию на дату принятия оспариваемый нормативный правовой акт издан полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие,

на день рассмотрения настоящего административного дела является действующим.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых положений Требований приведенным в административном иске нормативным правовым актам подлежат отклонению по следующим основаниям.

Водное законодательство регулирует водные отношения (статья 2, часть 1 статьи 4 ВК РФ).

Из приведенных в пунктах 4, 5 статьи 1 ВК РФ основных понятий следует, что под водным объектом понимается природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима, под которым, в свою очередь, понимается изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте.

В соответствии с положениями частей 1, 3 статьи 5 ВК РФ водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на подземные водные объекты и поверхностные водные объекты, которые состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии.

Береговая линия (граница водного объекта) определяется в том числе для: реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера – по среднесуточному уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; пруда, водохранилища – по нормальному подпорному уровню воды (подпункты 2, 3 части 4 статьи 5 ВК РФ).

Правила определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаи и периодичность ее определения утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № 377 на основании части 4¹ статьи 5 ВК РФ.

Согласно пункту 2 Правил под определением местоположения береговой линии (границы водного объекта) понимается установление местоположения береговой линии (границы водного объекта) или уточнение местоположения береговой линии (границы водного объекта).

Установление местоположения береговой линии (границы водного объекта) осуществляется не реже одного раза в 25 лет, а также в случаях: а) если местоположение береговой линии (границы водного объекта) изменилось в результате естественных процессов руслоформирования, воздействий антропогенного характера и стихийных бедствий; б) если местоположение береговой линии (границы водного объекта) необходимо для установления границ водоохранной зоны и (или) границ прибрежных защитных полос соответствующего водного объекта (пункт 3 Правил).

Уточнение местоположения береговой линии (границы водного объекта) осуществляется в случаях: а) осуществления распоряжения водным объектом или его частью; б) в иных случаях при необходимости повышения точности установленного местоположения береговой линии (границы водного объекта) (пункт 4 Правил).

При этом установление местоположения береговой линии (границы водного объекта) осуществляется органами, указанными в пункте 5 Правил, тогда как уточнение местоположения береговой линии (границы водного объекта) согласно пункту 6 Правил осуществляется любыми заинтересованными лицами, в том числе органами государственной власти и органами местного самоуправления, собственниками, пользователями и владельцами земельных участков.

В соответствии с пунктом 8 Правил в результате выполнения работ по определению местоположения береговой линии (границы водного объекта) осуществляется описание ее местоположения с учетом требований, установленных уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

При описании местоположения береговой линии (границы водного объекта) подготавливаются перечень координат характерных точек береговой линии (границы водного объекта), картографическая основа с нанесенной береговой линией (границей водного объекта), пояснительная записка (паспорт работ по описанию местоположения береговой линии), содержащая в том числе сведения о заказчике работ, использованных исходных данных и методах выполнения работ.

Описание местоположения береговой линии (границы водного объекта) осуществляется в бумажном и электронном виде (в том числе в виде файлов с использованием схем для формирования документов в формате XML, обеспечивающих считывание и контроль содержащихся в них данных).

Из абзацев первого, пятого пункта 9 Правил следует, что для установления местоположения береговой линии (границы водного объекта) применяется картометрический способ определения координат береговой линии (границы водного объекта) с использованием актуального картографического материала наиболее крупного масштаба, а также данных дистанционного зондирования Земли, имеющихся в отношении соответствующей территории в федеральном или ведомственных картографо-геодезических фондах. Установление местоположения береговой линии (границы водного объекта) рек, ручьев, каналов, озер и обводненных карьеров осуществляется картометрическим (фотограмметрическим) способом с использованием данных об уровнях воды, содержащихся в Едином государственном фонде данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении.

Согласно абзацу четвертому пункта 2 Требований при установлении местоположения характерных точек береговой линии (границы водного объекта) величина средней квадратической погрешности принимается равной 0,0005 м в масштабе используемого картографического материала.

Вопреки доводам административных истцов какого-либо федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, который бы устанавливал иную принимаемую при установлении местоположения характерных точек береговой линии (границы водного

объекта) величину средней квадратической погрешности, нежели закрепленную в абзаце четвертом пункта 2 Требований, не имеется, а с учетом положений абзаца первого пункта 9 Правил следует, что при установлении местоположения характерных точек береговой линии (границы водного объекта) указанная величина принимается равной 0,0005 м в наиболее крупном масштабе используемого актуального картографического материала.

В соответствии с абзацем первым пункта 10 Правил при уточнении местоположения береговой линии (границы водного объекта) координаты характерных точек определяются с точностью, установленной для определения координат характерных точек границ земельных участков, примыкающих к береговой линии (границе водного объекта), но не ниже точности, используемой при установлении местоположения береговой линии.

Аналогичные по содержанию положения закреплены в абзаце пятом пункта 2 Требований.

Таким образом, поскольку местоположение береговой линии (границы водного объекта) не является постоянным в силу объективных причин, в установленных Правилами случаях, в том числе в случае его изменения в результате естественных процессов руслоформирования водного объекта, воздействий антропогенного характера и стихийных бедствий, осуществляется установление местоположения береговой линии (границы водного объекта), а при необходимости повышения точности его установления осуществляется уточнение местоположения береговой линии (границы водного объекта) любыми заинтересованными лицами в порядке, установленном Правилами определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), с учетом Требований к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта).

Доводы административных истцов о противоречии абзацев четвертого, пятого пункта 2 Требований статьям ГК РФ, устанавливающим требования к обязательствам и ответственность подрядчика за ненадлежащее качество работы, нормам ЗК РФ, содержащим требования к образуемым и измененным земельным участкам, а также статьям Закона о кадастровой деятельности и Закона о государственной регистрации недвижимости, предусматривающим ответственность кадастрового инженера и требования к межевому плану, основания и сроки приостановления осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав по решению государственного регистратора прав, и Положению об обновлении государственных топографических карт и государственных топографических планов, а также масштабов, в которых они создаются, лишены правовых оснований, поскольку Требования в оспариваемой части, имея иной предмет правового регулирования, не содержат положений, предусматривающих иные, отличные от установленных нормами указанных нормативных правовых актов, предписания.

Требования в оспариваемой части соответствуют действующему водному законодательству, в том числе Правилам, изложены понятным и доступным

образом, отвечают критерию правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Доводы административных истцов о том, что применение оспариваемых положений Требований повлекло нарушение их прав установлением местоположения береговой линии водного объекта в границах принадлежащих им земельных участков, не могут служить основанием для признания Требований недействующими.

Таким образом, оспариваемые в части Требования не нарушают прав административных истцов в упоминаемых ими аспектах, соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что по результатам рассмотрения административного искового заявления влечет принятие решения об отказе в удовлетворении заявленных требований согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Мельниковой Луизы Семеновны, Мухиной Людмилы Викторовны, Шевченко Андрея Тарасовича о признании недействующими абзацев четвертого, пятого пункта 2 Требований к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта), утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2016 г. № 164, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.А. Бугаков