



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-178

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

7 августа 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Воронова А.В.,
Горчаковой Е.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям Глазыриной Валентины Георгиевны, Седовой Александры Сергеевны об оспаривании приказа заместителя Министра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2018 г. № 886 «Об установлении зон с особыми условиями использования территорий в отношении военных объектов Черноморского флота» по апелляционным жалобам Глазыриной В.Г., Седовой А.С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2025 г. по делу № АКПИ25-121, которым в удовлетворении административных исковых заявлений отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения относительно доводов апелляционных жалоб представителя Министерства обороны Российской Федерации Виноградова П.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционные жалобы необоснованными, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

16 ноября 2018 г. заместитель Министра обороны Российской Федерации издал приказ № 886 «Об установлении зон с особыми условиями использования территорий в отношении военных объектов Черноморского флота» (далее – Приказ).

В Приказе приведены числовые значения для ширины запретных и охранных зон соответствующих военных объектов (пункт 1).

Директору Департамента имущественных отношений Министерства обороны Российской Федерации (далее также – Минобороны России) предписано обеспечить: подготовку документов, содержащих перечень координат характерных точек зон с особыми условиями использования земель военных объектов Черноморского флота и графическое описание местоположения границ таких зон, которое должно отражать сведения, содержащиеся в графической части протокола заседания межведомственной комиссии по определению необходимости установления зон с особыми условиями использования земель от 21 декабря 2016 г. № 4/МК; направление копии Приказа, а также документов, содержащих перечень координат характерных точек зон с особыми условиями использования земель военных объектов Черноморского флота и графическое описание местоположения границ таких зон, созданных в виде файлов с использованием схем для формирования документов в формате XML, в орган, осуществляющий регистрацию прав, для внесения сведений о зонах с особыми условиями использования земель объекта в Единый государственный реестр недвижимости (пункт 2).

Руководителю Департамента строительства Минобороны России предписано обеспечить внесение сведений о зонах с особыми условиями использования земель военных объектов Черноморского флота в схему территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства (пункт 3).

Глазырина В.Г., Седова А.С. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административными исковыми заявлениями о признании Приказа недействующим (Глазырина В.Г. – в части включения принадлежащего ей земельного участка в границы запретной зоны при военном складе войсковой части ██████████ Черноморского флота), ссылаясь на допущенные при его издании нарушения требований Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, 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», а также на несоответствие пункту 6 Положения об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования

земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 (далее – Положение).

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что Приказ подписан заместителем Министра обороны Российской Федерации с превышением имеющихся у него полномочий, не зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и официально не опубликован; принадлежащие Глазыриной В.Г. и Седовой А.С. на праве частной собственности земельные участки расположены в границах города Севастополя, однако Приказом отнесены к запретной зоне войсковой части █████ Черноморского флота, что ограничивает их права на использование земельных участков по своему усмотрению.

Административный ответчик Минобороны России административные иски не признал, указав в письменных возражениях, что Приказ издан уполномоченным должностным лицом в пределах его компетенции в соответствии с Положением и не противоречит данному нормативному правовому акту.

Заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административные иски указало, что Приказ утверждён заместителем Министра обороны Российской Федерации, в связи с чем не в полной мере соответствует формальным признакам, характеризующим нормативный правовой акт. При этом Приказ определяет границы запретной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны, в пределах которых устанавливается особый правовой режим, предусмотренный актами большей юридической силы.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2025 г. в удовлетворении административных исковых заявлений отказано.

В апелляционных жалобах Глазырина В.Г. и Седова А.С., указывая на несоответствие выводов суда первой инстанции фактическим обстоятельствам административного дела, нарушение судом норм материального и процессуального права, просят решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административных исков. Ссылаются на то, что Приказ содержит нормативные предписания, рассчитанные на неоднократное применение, затрагивает права, свободы и обязанности неопределённого круга лиц, в связи с чем подлежал представлению на государственную регистрацию в Минюст России в установленном порядке, подписан неуполномоченным лицом. Вывод суда о том, что на день издания Приказа в населённом пункте, в границах которого расположена войсковая часть 63876, отсутствовали утверждённые границы, противоречит Генеральному плану развития города Севастополя до 2025 г., утверждённому решением Севастопольского городского Совета от 13 декабря 2005 г. № 4114, и Закону города Севастополь от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя», в которых имеются

графические отображения границ населённых пунктов, входящих в состав города федерального значения Севастополя.

В письменных возражениях на апелляционные жалобы Минобороны России просит в их удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, а доводы жалоб несостоятельными.

Минюст России также представил письменные возражения на апелляционную жалобу Седовой А.С., в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную суду первой инстанции в письме от 31 марта 2025 г. № 01-34161/25, и просил рассмотреть жалобу без участия своего представителя.

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

Согласно положениям Земельного кодекса Российской Федерации одним из видов зон с особыми условиями использования территорий, устанавливаемых в том числе в целях защиты жизни и здоровья граждан, безопасной эксплуатации объектов обороны страны и безопасности государства, обеспечения обороны страны и безопасности государства, являются зона охраняемого военного объекта, охранный зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов (подпункты 1, 2, 5 пункта 1 статьи 104, подпункт 10 статьи 105). Порядок подготовки и принятия решений об установлении, изменении, о прекращении существования зон с особыми условиями использования территорий определяется Правительством Российской Федерации (подпункт 1 пункта 1 статьи 106).

В отношении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, такой порядок определён Правительством Российской Федерации в Положении.

Согласно части 16 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» до 1 января 2026 г. установление, изменение или прекращение существования зон с особыми условиями использования территорий (за исключением случаев, если иное не предусмотрено федеральным законом или если до 1 января 2025 г. Правительством Российской Федерации в соответствии со статьёй 106 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции поименованного закона) утверждено положение о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида) осуществляется в порядке, установленном до дня официального опубликования названного закона с учётом особенностей, установленных частями 16² и 16³ данной статьи.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405, которым утверждено Положение, Минобороны России предписано до 1 июня 2014 г. образовать в соответствии с Положением межведомственную

комиссию по определению необходимости установления запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, и утвердить регламент её работы (пункт 2); Минобороны России, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Службе внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации и Федеральной службе охраны Российской Федерации предписано до 31 декабря 2015 г. осуществить мероприятия по установлению запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, в соответствии с Положением (пункт 3).

Пунктом 16 Положения предусмотрено, что решения о необходимости установления запретной зоны, специальной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта принимаются межведомственной комиссией по определению необходимости установления запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны на основании предложения федерального органа исполнительной власти (федерального государственного органа), в ведении которого находится военный объект, об установлении запретной зоны, специальной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта. К указанным решениям межведомственной комиссии прилагается описание местоположения границ установленных зон на картографических материалах масштаба 1:2000 или крупнее.

В пункте 21 названного правового акта закреплено, что на основании решения межведомственной комиссии о необходимости установления запретной зоны, специальной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта федеральный орган исполнительной власти (федеральный государственный орган), в ведении которого находится военный объект, для обеспечения функционирования которого необходимо установление запретной зоны, специальной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта, принимает решение об установлении запретной зоны, специальной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта, а также в 2-месячный срок обеспечивает составление соответствующей карты (плана) объекта землеустройства с обозначением границ запретной зоны, специальной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта.

В рамках реализации норм, предусмотренных подпунктом 2 пункта 7, пунктами 9, 10 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации,

утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, Министр обороны Российской Федерации приказом от 30 июня 2016 г. № 400 наделил заместителя Министра обороны Российской Федерации, отвечающего за организацию управления имуществом, расквартирования войск (сил), жилищного и медицинского обеспечения, полномочиями по принятию в установленном порядке решений об установлении запретной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта.

С учётом вышеизложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Приказ, принятый на основании протокола межведомственной комиссии от 21 декабря 2016 г. № 4/МК во исполнение предписаний постановления Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405, издан заместителем Министра обороны Российской Федерации в пределах предоставленных ему действующим законодательством полномочий. Данный вывод суда ранее был подтверждён вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2022 г. по делу № АКПИ21-905, от 25 июля 2024 г. по делу № АКПИ24-263.

Оспариваемым Приказом заместитель Министра обороны Российской Федерации фактически утвердил решение межведомственной комиссии о необходимости установления запретной зоны в отношении перечисленных в нём военных объектов Черноморского флота, в том числе в отношении войсковой части [REDACTED].

К указанному решению межведомственной комиссии в соответствии с требованиями пункта 16 Положения приложено описание местоположения границ установленных зон на картографических материалах.

Проанализировав норму пункта 23 Положения, суд первой инстанции правомерно указал в обжалуемом решении, что для установления зон с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов предусмотрен специальный порядок принятия соответствующего правового акта федерального органа исполнительной власти (федерального государственного органа), который в целях соблюдения принципа публичности обязан направлять сведения об установлении этих зон в орган, осуществляющий кадастровый учёт и ведение государственного кадастра недвижимости, для принятия им решения об осуществлении кадастрового учёта. Данное требование при издании Приказа административным ответчиком соблюдено.

Довод административных истцов, повторённый в апелляционных жалобах, о том, что Приказ не проходил процедуру государственной регистрации, предусмотренную Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения, поскольку, как указано выше, федеральный законодатель наделил в рассматриваемом случае Минобороны России дискрецией при решении вопроса о необходимости установления зон

с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов, не требующей соблюдения процедур, установленных названными правилами.

При вынесении решения суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что Приказ в оспариваемой части не может рассматриваться как противоречащий нормативным правовым актам большей юридической силы, в том числе пункту 6 Положения.

Согласно Положению существующие или планируемые к строительству полигоны, аэродромы, узлы связи, базы, склады, арсеналы и иные используемые для нужд обороны страны и безопасности государства объекты, а также объекты недвижимого имущества, расположенные на позициях войск и воинских частей, на стационарных пунктах управления, в военных научно-исследовательских организациях, комплексы зданий и отдельные здания, строения и сооружения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны относятся к военным объектам; запретной зоной признаётся территория вокруг военного объекта, включающая земельный участок, на котором он размещён, в границах которой в соответствии с Положением запрещается или ограничивается хозяйственная и иная деятельность с целью обеспечения безопасности населения при функционировании военного объекта и возникновении на нём чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или совершении террористического акта; охранная зона военного объекта – это территория, в границах которой принимаются особые меры по обеспечению безопасного функционирования и защите военного объекта, включающие меры по обеспечению безопасного хранения вооружения, военной техники, ракет и боеприпасов, а также иного имущества военного назначения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или совершении террористического акта (пункт 2).

Запретные зоны и специальные зоны являются территориями с особыми условиями использования находящихся в их границах земельных участков. В границах запретной зоны могут (при необходимости) устанавливаться зоны охраняемых военных объектов и охранные зоны военных объектов (пункт 4).

Для военных объектов, расположенных в границах населённых пунктов, запретная зона и специальная зона устанавливаются по внешнему ограждению территории военного объекта или, если такое ограждение отсутствует, по его внешнему периметру (пункт 6).

Пункты 7–9¹ Положения регламентируют ширину запретных и специальных зон для военных объектов, расположенных вне населённых пунктов.

Установление, изменение границ городских и сельских населённых пунктов осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности (статья 84 Земельного Кодекса Российской Федерации).

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации установление, изменение границ населённых пунктов осуществляется посредством утверждения или изменения генерального плана городского

округа, поселения, отображающего границы населённых пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, а также утверждения или изменения схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населённых пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

В соответствии с Законом города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» территория субъекта Российской Федерации – города федерального значения Севастополя состоит из населённых пунктов, в состав которых город Севастополь входит как отдельная территориальная единица со статусом населённого пункта, имеющего самостоятельные границы.

Из материалов административного дела следует, что в составе Генерального плана развития города Севастополя до 2025 г., утверждённого решением Севастопольского городского Совета от 13 декабря 2005 г. № 4114, границы населённых пунктов утверждены не были; материалы территориального планирования Республики Крым и города Севастополя на дату принятия решения об установлении зон с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов Черноморского флота отсутствовали.

Законом города Севастополя от 19 февраля 2025 г. № 835-ЗС «О Генеральном плане города Севастополя» утверждён Генеральный план города Севастополя (далее – Генеральный план 2025), включающий наряду с прочим положение о территориальном планировании города Севастополя и карту границ населённого пункта. Данный закон вступил в силу 3 марта 2025 г.

Согласно статье 2 Генерального плана 2025 со дня вступления в силу данного закона решение Севастопольского городского Совета от 13 декабря 2005 г. № 4114 «Об утверждении Генерального плана развития города Севастополя до 2025 г.» не применяется.

По сообщению Департамента архитектуры и градостроительства города Севастополя Генеральным планом 2025 установлены границы одного населённого пункта – города Севастополя; в настоящее время проводятся работы по внесению сведений о координатах границ населённого пункта города Севастополя в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН); планируемый срок внесения координат границ в ЕГРН – до конца 2025 г. (т. 1 л. д. 53).

С учётом изложенного суд первой инстанции верно исходил из того, что на дату определения межведомственной комиссией зон с особыми условиями использования земель в отношении объектов Черноморского флота и на дату издания Приказа границы населённых пунктов в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Севастополе утверждены не были, в связи с чем исключалась возможность применения пункта 6 Положения. Кроме того, Приказом какие-либо дополнительные ограничения на использование административными истцами принадлежащих им земельных

участков, которые не установлены действующим законодательством, не вводились.

Ссылки в апелляционных жалобах на наличие в Генеральном плане развития города Севастополя до 2025 г., утверждённом решением Севастопольского городского Совета от 13 декабря 2005 г. № 4114, и в Законе города Севастополь от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» графических отображений границ населённых пунктов, входящих в состав субъекта Российской Федерации – города федерального значения Севастополя, не опровергают вывод о том, что в установленном порядке документами территориального долгосрочного планирования города Севастополя границы соответствующих населённых пунктов до настоящего времени не утверждены.

Суд принял решение с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности Приказа в оспариваемой части подробно мотивированы, согласуются с действующим законодательством и материалами административного дела. Оснований не согласиться с этими выводами у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 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 22 апреля 2025 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Глазыриной Валентины Георгиевны, Седовой Александры Сергеевны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

А.В. Воронов

Е.В. Горчакова