



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-309

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 ноября 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Вавильчевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.
Иванове В.Н.
Русакова И.В.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Мельниковой Л.С., Мухиной Л.В., Шевченко А.Т. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2025 г. по административному делу № АКПИ25-145, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административных истцов Жилина А.А., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства экономического развития Российской Федерации Гайдук А.В., представителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии

Панфиловой Н.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство экономического развития Российской Федерации (далее также – Минэкономразвития России) приказом от 23 марта 2016 г. № 164, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 28 апреля 2016 г., регистрационный номер 41951, размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 4 мая 2016 г. и опубликованным в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 13 июня 2016 г., № 24, утвердило требования к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) (далее – Требования).

Согласно пункту 1 Требований в результате выполнения работ по описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) обеспечивается подготовка перечня координат характерных точек береговой линии (границы водного объекта), картографической основы с нанесенной береговой линией (границей водного объекта), пояснительной записки.

В соответствии с пунктом 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 – озеру Таватуй, оспорили в Верховном Суде Российской Федерации абзацы четвертый, пятый пункта 2 Требований по мотивам их несоответствия статьям 309, 723 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 3 статьи 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации,

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 – 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 правового регулирования.

По мнению административных истцов, оспариваемые нормативные положения ввиду их неопределенности и возможности 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 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 приводит к нарушению права частной собственности (включая право пользования земельными участками по назначению) вследствие установления местоположения береговой линии водного объекта в границах принадлежащих административным истцам земельных участков.

Минэкономразвития России, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее также – Росреестр) в письменных возражениях и Минюст России в письменном отзыве на административный иск полагали, что Требования приняты федеральным органом исполнительной власти в пределах имевшихся у него полномочий, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административные истцы просят данное решение отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленного требования. В апелляционной

жалобе указано, что вывод суда первой инстанции об отсутствии 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 закрепленная в абзаце четвертом пункта 2 Требований, не соответствует пункту 20 части 1 статьи 26 Закона о государственной регистрации недвижимости. Административные истцы считают, что утверждение суда о непротиворечии абзаца пятого пункта 2 Требований нормативным правовым актам большей юридической силы не соответствует подпункту «б» пункта 4, пункту 14 Правил, части 1 статьи 43 Закона о государственной регистрации недвижимости. Ссылаются также на то, что абзац четвертый пункта 2 Требований не содержит предписания о применении наиболее высокой точности координат на стадии установления местоположения характерных точек береговой линии (границы водного объекта) при смежности земельных участков, относящихся к разным категориям земель.

В возражениях на апелляционную жалобу Минэкономразвития России, Росреестр указали, что решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права, Минюст России поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия его представителя.

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

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации закрепляет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту большей юридической силы (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Требований частично недействующими отсутствует.

Вывод суда о наличии у Минэкономразвития России на день принятия оспариваемого нормативного правового акта компетенции по утверждению Требований согласуется с частью 4¹ статьи 5 Водного кодекса Российской Федерации (далее также – ВК РФ), пунктом 1 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2015 г. № 1185), ранее действовавшим подпунктом 5.2.28¹⁷⁷ Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, которые наделяли данное министерство полномочиями по установлению требований к описанию местоположения береговой линии

(границы водного объекта). Требования к процедуре принятия, правилам введения в действие оспариваемого нормативного правового акта соблюдены.

С 22 февраля 2020 г. указанные полномочия принадлежат Росреестру (подпункт 5.26^{7,26} Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457).

Водный кодекс Российской Федерации, регулирующий отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения), под водным объектом понимает 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, понимает изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте (пункты 4, 5 статьи 1).

Статья 5 ВК РФ предусматривает, что водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на поверхностные водные объекты и подземные водные объекты (часть 1). К поверхностным водным объектам относятся моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие), водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), болота (низинные, переходные, верховые), природные выходы подземных вод (родники, гейзеры), ледники, снежники (часть 2). Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии (часть 3).

Береговая линия (граница водного объекта) определяется для: 1) моря – по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды – по линии максимального отлива; 2) реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера – по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; 3) пруда, водохранилища – по нормальному подпорному уровню воды; 4) болота – по границе залежи торфа на нулевой глубине (часть 4). Порядок определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаи и периодичность ее определения устанавливаются Правительством Российской Федерации. Требования к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (часть 4¹).

Согласно статье 6 ВК РФ поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено данным кодексом (часть 1). Полоса земли вдоль береговой линии (границы водного объекта) водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять

километров. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, составляет пять метров (часть 6).

Утвержденные Правительством Российской Федерации во исполнение части 4¹ статьи 5 ВК РФ Правила закрепляют, что под определением местоположения береговой линии (границы водного объекта) понимается установление местоположения береговой линии (границы водного объекта) или уточнение местоположения береговой линии (границы водного объекта) (пункт 2). 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).

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).

Пункт 5 Правил относит установление местоположения береговой линии (границы водного объекта) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Федерального агентства водных ресурсов и его территориальных органов. Уточнение местоположения береговой линии (границы водного объекта) в силу пункта 6 Правил осуществляется любыми заинтересованными лицами, в том числе органами государственной власти и органами местного самоуправления, собственниками, пользователями и владельцами земельных участков.

Работы по определению местоположения береговой линии (границы водного объекта) выполняют юридические лица или индивидуальные предприниматели, определяемые заказчиком работ в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации (пункт 7 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) (пункт 8 Правил).

Согласно пункту 9 Правил 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, имеющих в отношении соответствующей территории в федеральном или ведомственных картографо-геодезических фондах (абзац первый). 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 (абзац пятый).

Закрепление в абзаце четвертом пункта 2 Требований положения о том, что при установлении местоположения характерных точек береговой линии (границы водного объекта) величина средней квадратической погрешности принимается равной 0,0005 м в масштабе используемого картографического материала, как верно указано в обжалуемом решении, каким-либо правовым нормам большей юридической силы не противоречит.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что абзац четвертый пункта 2 Требований не содержит предписания о применении наиболее высокой точности координат при установлении местоположения характерных точек береговой линии (границы водного объекта) при смежности земельных участков, относящихся к разным категориям земель, свидетельствует о том, что административными истцами фактически ставится вопрос о необходимости внесения в оспариваемую норму соответствующего дополнения. Однако вопросы принятия нормативных правовых актов, внесения в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В силу абзаца первого 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.

Вывод суда первой инстанции о том, что абзац пятый пункта 2 Требований закрепляет аналогичное положение, подтверждается содержанием данных норм.

Оснований считать, что абзацы четвертый, пятый пункта 2 Требований противоречат указанным в административном иске и апелляционной жалобе нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Закона о кадастровой деятельности, Закона о государственной регистрации недвижимости, Правил, Положения об обновлении государственных топографических карт и государственных топографических планов, а также масштабов, в которых они создаются, не имеется, поскольку Требования в оспариваемой части не содержат норм, предусматривающих иные, отличные от установленных положениями названных нормативных правовых актов, предписания.

Решение суда должным образом мотивировано, в нем дан правильный правовой анализ норм, регулирующих рассматриваемые отношения, а также отражены все юридически значимые обстоятельства по делу, подлежащие выяснению судом согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Установив, что Требования, принятые полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и правил введения в действие, в оспариваемой части правовым нормам, имеющим большую юридическую силу, не противоречат, суд первой инстанции верно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 поименованного кодекса, отказал в удовлетворении административного иска.

Заявленное представителем административных истцов в заседании суда апелляционной инстанции ходатайство о направлении в Конституционный Суд Российской Федерации запроса о проверке конституционности пункта 20 части 1 статьи 26 Закона о государственной регистрации недвижимости, статьи 5 ВК РФ не подлежит удовлетворению. Исходя из статьи 125 Конституции Российской Федерации, статьи 101 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», части 3 статьи 15 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для направления запроса в Конституционный Суд Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе конституционности нормы права, подлежащей применению в конкретном деле. Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что неопределенность в вопросе соответствия Конституции Российской Федерации указанных в ходатайстве положений отсутствует. При этом проверка законности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

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 17 июля 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Мельниковой Луизы Семеновны, Мухиной Людмилы Викторовны, Шевченко Андрея Тарасовича – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева



И.Н. Зинченко