



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-388

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 января 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Зайцева В.Ю.,

членов коллегии

Зинченко И.Н.,

Тютина Д.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Саниной О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению дачного некоммерческого товарищества «ГО Черноморец» об оспаривании приказа заместителя Министра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2018 г. № 888 «Об установлении зон с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов Черноморского флота»

по апелляционной жалобе дачного некоммерческого товарищества «ГО Черноморец» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 августа 2025 г. по делу № АКПИ25-539, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя административного истца Вегеша В.И., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства обороны Российской Федерации Виноградова П.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Саниной О.В., полагавшей

апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

приказом заместителя Министра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2018 г. № 888 «Об установлении зон с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов Черноморского флота» (далее – Приказ) в отношении военных объектов Черноморского флота установлены следующие зоны: запретная зона по внешней границе военного объекта [REDACTED]); запретная зона шириной 400 м, охранная зона и зона охраняемого военного объекта по внешнему ограждению территории военного объекта [REDACTED]); запретная зона шириной 400 м, охранная зона и зона охраняемого военного объекта по внешнему ограждению территории военного объекта ([REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]); запретная зона шириной 100 м, охранная зона и зона охраняемого военного объекта по внешнему ограждению территории военного объекта [REDACTED]) (пункт 1).

Директору Департамента имущественных отношений Министерства обороны Российской Федерации даны указания 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 8 декабря 2017 г. № 6/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 Министерства обороны Российской Федерации 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).

Дачное некоммерческое товарищество «ГО Черноморец» (далее также – Товарищество, ДНТ «ГО Черноморец») обратилось в Верховный Суд

Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Приказа не действующим со дня принятия, ссылаясь на то, что он подписан неуполномоченным лицом – заместителем Министра обороны Российской Федерации, не зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) и официально не опубликован в нарушение пунктов 9, 10 и 11 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 пункта 8 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».

В обоснование своего требования Товарищество указало, что является арендатором земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] 1 площадью 64400 кв. м, расположенного по адресу: [REDACTED], в районе [REDACTED], категория земель – земли населённых пунктов, вид разрешённого использования – ведение садоводства. Большая часть этого участка находится в установленных Приказом охранных зонах военных объектов, что накладывает определённые ограничения на его использование.

Министерство обороны Российской Федерации (далее также – Минобороны России) в письменных возражениях на административный иск указало, что Приказ издан заместителем Министра обороны Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, в порядке, определённом Положением 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, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 (далее также – Положение, Постановление № 405 соответственно), и ему не противоречит.

Минюст России в письменном отзыве на административный иск указал, что Приказ определяет границы запретных зон, зон охраняемого военного объекта и охранных зон, в пределах которых устанавливается особый правовой режим, предусмотренный актами большей юридической силы, в связи с чем не в полной мере соответствует формальным признакам, характеризующим нормативный правовой акт.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 августа 2025 г. административное исковое заявление Товарищества оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе ДНТ «ГО Черноморец» просит решение суда отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое – об удовлетворении административного искового заявления. Считает, что решение принято при неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для административного дела, а также неправильном применении норм материального и процессуального права. Административный истец не согласен с выводом суда, согласно которому оспариваемый правовой акт не является нормативным. В качестве обоснования своих доводов ссылается на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2024 г. по административному делу № АКПИ24-584 об оспаривании приказа первого заместителя Министра обороны Российской Федерации от 4 марта 2024 г. № 174 «Об установлении приаэродромной территории аэродрома Бельбек» (далее – Приказ от 4 марта 2024 г. № 174), которым данный приказ отнесён к нормативным правовым актам и признан не действующим со дня его принятия, полагая, что оба приказа по своей правовой природе являются одинаковыми и обладают всеми признаками нормативного правового акта.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минобороны России просит в её удовлетворении отказать, полагая решение суда законным и обоснованным. Считает, что суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела, изложенные в решении выводы соответствуют этим обстоятельствам, нормы материального и процессуального права судом применены верно.

Минюст России в письменном возражении поддержал правовую позицию, высказанную в суде первой инстанции.

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

Земельный кодекс Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) в главе XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» закрепляет, что в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты жизни и здоровья граждан, безопасной эксплуатации объектов обороны страны и безопасности государства могут устанавливаться зоны с особыми условиями использования территорий (подпункты 1, 2, 5 пункта 1 статьи 104).

Статья 105 ЗК РФ к видам зон с особыми условиями использования территорий относит зону охраняемого военного объекта, охранную зону военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов (подпункт 10).

На основании подпункта 1 пункта 1 статьи 106 ЗК РФ Постановлением № 405 утверждено Положение об установлении запретных и иных зон

с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны.

В 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» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ) (в редакции, действовавшей на день принятия решения) указано, что 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 ЗК РФ (в редакции этого федерального закона) утверждено положение о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида) осуществляется в порядке, установленном до дня официального опубликования настоящего федерального закона, с учётом особенностей, установленных частями 16<sup>2</sup> и 16<sup>3</sup> данной статьи.

На основании пункта 7 статьи 2 Федерального закона от 28 декабря 2025 г. № 496-ФЗ «О внесении изменений в статью 106 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в часть 16 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ внесены следующие изменения: слова «января 2026» заменены словами «марта 2031», слова «до 1 января 2025 года» исключены, дополнительно введено предложение следующего содержания: «Установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации до дня вступления в силу положения, утверждённого в соответствии с пунктом 1 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации, порядок установления, изменения или прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий действует до дня вступления в силу указанного положения, но не позднее 1 марта 2031 года.». Данная редакция действует на день вынесения настоящего определения.

Постановлением № 405 на Минобороны России возложена обязанность 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); Министерству обороны Российской Федерации, 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 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 определено, 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 (далее также – Межведомственная комиссия) 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.

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 (пункт 21 Положения).

Во исполнение пункта 2 Постановления № 405 Министром обороны Российской Федерации издан приказ от 3 июля 2015 г. № 396 «О межведомственной комиссии 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 которого образована Межведомственная комиссия и утверждён регламент её работы.

Проанализировав указанные нормы права, а также подпункт 2 пункта 7, пункты 9, 10 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 400 «Об обязанностях заместителя Министра обороны Российской Федерации, отвечающего за организацию управления имуществом, расквартирования войск (сил), жилищного и медицинского обеспечения», суд первой инстанции правильно установил, что Приказ издан уполномоченным должностным лицом федерального государственного органа.

Полномочия заместителя Министра обороны Российской Федерации на принятие во исполнение указаний Постановления № 405 приказа, которым утверждается решение Межведомственной комиссии о необходимости установления запретной зоны в отношении военных объектов, также подтверждены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2022 г. № АКПИ21-905, от 25 июля 2024 г. № АКПИ24-263, от 22 апреля 2025 г. № АКПИ25-121.

Из норм Земельного кодекса Российской Федерации следует, что в качестве зон с особыми условиями использования территорий в числе прочих предусмотрены: зона охраняемого военного объекта, охранная зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов, санитарно-защитная зона, в границах которых вводится особый режим использования земельных участков, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, несовместимые с целями установления названных зон (пункт 2 статьи 104, подпункты 10, 18 статьи 105).

Согласно Положению 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 (пункт 2).

Запретные зоны и специальные зоны являются территориями с особыми условиями использования находящихся в их границах земельных участков (пункт 4).

Одной из целей установления запретных зон является защита населения при функционировании военных объектов и возникновении чрезвычайных ситуаций на них (подпункт «г» пункта 5).

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 7–9<sup>1</sup> содержат параметры, используемые при установлении границ для военных объектов, их охранной и специальной зон.

В силу пункта 2 Положения существующие или планируемые к строительству воинские части относятся к военным объектам.

Согласно статье 84 ЗК РФ установление, изменение границ городских и сельских населённых пунктов осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что 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.

Законом города Севастополя от 19 февраля 2025 г. № 835-ЗС «О Генеральном плане города Севастополя» (далее – Закон № 835-ЗС) утверждён Генеральный план города Севастополя, содержащий в том числе карту границ населённого пункта согласно приложению 3 к этому закону (статья 1).



Статьей 2 Закона № 835-ЗС, определяющей переходные положения, установлено, что 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. При этом в составе названного Генерального плана границы населённых пунктов не утверждались.

На дату принятия решения об установлении зон с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов Черноморского флота материалы территориального планирования Республики Крым и города Севастополя отсутствовали. Таким образом, как верно указано в обжалуемом решении суда, 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, что исключало возможность применения требований пункта 6 Положения.

Судом первой инстанции обоснованно отмечено, что военные объекты, в отношении которых оспариваемым приказом установлены зоны с особыми условиями использования территорий, существуют с 1912 г., а с 1997 г. использовались Черноморским флотом Российской Федерации на основании Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела Черноморского флота, подписанного в г. Киеве 28 мая 1997 г. На основании изложенного суд сделал правильный вывод о том, что Приказом какие-либо дополнительные ограничения на использование административным истцом арендуемого земельного участка, которые не установлены действующим законодательством, не вводились.

В решении суда верно указано, что Приказом (решением) заместитель Министра обороны Российской Федерации фактически утвердил решение Межведомственной комиссии о необходимости установления запретных зон, охранных зон и зон охраняемого военного объекта в отношении указанных в этом решении военных объектов Черноморского флота, расположенных в [REDACTED], с приложенным описанием местоположения границ установленных зон на картографических материалах.

Из анализа пункта 23 Положения следует, 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.

Суд первой инстанции правомерно не согласился с доводом Товарищества, повторно изложенным и в апелляционной жалобе, о том, что Приказ не прошёл необходимую 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. В рассматриваемом случае Минобороны России наделён законодателем дискрецией при решении вопроса о необходимости установления зон с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов, не требующей соблюдения процедур, установленных названными правилами.

Установление Приказом зон с особыми условиями использования территорий в отношении военных объектов Черноморского флота не может расцениваться как не соответствующее требованиям, предъявляемым федеральным законодателем к принятию такого вида актов, не нарушает каких-либо прав, свобод и законных интересов административного истца, поскольку направлено на защиту жизни и здоровья граждан, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Ссылка в апелляционной жалобе на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2024 г. по административному делу № АКПИ24-584, которым признан не действующим со дня его принятия Приказ от 4 марта 2024 г. № 174, изданный в отношении приаэродромной территории аэродрома совместного базирования Российской Федерации Бельбек, причиной для отмены обжалуемого решения не является, поскольку названный приказ был издан на основании другого нормативного правового акта – постановления Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1460 «Об утверждении Положения о приаэродромной территории и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов российской федерации, уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека при согласовании проекта акта об установлении приаэродромной территории и при определении границ седьмой подзоны приаэродромной территории» и имел иной предмет правового регулирования.

Ввиду того что Приказ, изданный уполномоченным должностным лицом федерального органа исполнительной власти, соответствует

нормативным правовым актам большей юридической силы, прав административного истца не нарушает, суд первой инстанции на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации принял правильное решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Решение суда первой инстанции принято с соблюдением норм процессуального права при правильном применении норм материального права. Обстоятельства, имеющие значение для административного дела, определены судом правильно, им дана правомерная оценка.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения суда не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 августа 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу дачного некоммерческого товарищества «ГО Черноморец» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин