



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-13

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

17 февраля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Тютин Д.В.
Иванов В.Н.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Мутыгулина Эмиля Табрисовича об оспаривании пункта 15 перечня зон с особыми условиями использования земель, устанавливаемых в отношении военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом заместителя Министра обороны Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 914,

по апелляционной жалобе Мутыгулина Э.Т. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2025 г. по делу № АКПИ25-769, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения представителей Министерства обороны Российской Федерации Виноградова П.А., Носенко В.О. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., которая полагала апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом заместителя Министра обороны Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 914 «Об установлении зон с особыми условиями использования территорий в отношении военных объектов Центрального военного округа» (далее также – Приказ) установлены зоны с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов Центрального военного округа согласно перечню (приложение к Приказу) (пункт 1). Директору Департамента имущественных отношений Министерства обороны Российской Федерации предписано обеспечить подготовку документов, содержащих перечень координат характерных точек зон с особыми условиями использования земель военных объектов Центрального военного округа 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; обеспечить направление копии Приказа, а также документов, содержащих перечень координат характерных точек зон с особыми условиями использования земель военных объектов Центрального военного округа 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 Центрального военного округа в схему территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства (пункт 3).

Приказом заместителя Министра обороны Российской Федерации от 29 октября 2025 г. № 799 «О внесении изменения в приложение к приказу заместителя Министра обороны Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 914» пункт 15 перечня зон с особыми условиями использования земель, устанавливаемых в отношении военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, являющегося приложением к Приказу (далее – Перечень), изложен в новой редакции, устанавливающей в отношении военного объекта войсковой части [REDACTED] (пос. [REDACTED] обл.) запретную зону шириной 1000 м, охранную зону шириной 400 м и 100 м.

Мутыгулин Э.Т., являющийся собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], оспорил в Верховном Суде Российской Федерации пункт 15 Перечня в части установления запретной зоны шириной 1000 м и охранной зоны шириной 400 м и 100 м от внешнего ограждения военного объекта войсковой части [REDACTED] (пос. [REDACTED] область), расположенного на земельном участке с кадастровым

номером [REDACTED], по мотивам несоответствия пункту 6 Положения 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, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 (далее соответственно – Положение, Постановление № 405).

Административный истец ссылался на то, что названный военный объект находится в границах населенного пункта пос. [REDACTED] области, в связи с чем запретная и охранныя зоны могли быть установлены лишь в пределах внешнего ограждения (внешнего периметра) военного объекта. Вследствие установления этих зон за пределами внешнего ограждения (внешнего периметра) военного объекта в них включен принадлежащий Мутыгулину Э.Т. земельный участок, что повлекло отказ администрации Березовского муниципального округа в согласовании проведения реконструкции жилого дома на данном земельном участке.

Административный ответчик Министерство обороны Российской Федерации (далее также – Минобороны России) заявленное требование не признало, указав в письменных возражениях, что Приказ издан заместителем Министра обороны Российской Федерации в рамках предоставленных полномочий в порядке, определенном Положением, и ему не противоречит.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административный иск полагало, что Приказ не в полной мере соответствует формальным признакам, характеризующим нормативный правовой акт, при этом определяет границы запретных зон, зон охраняемых военных объектов и охранных зон, в пределах которых устанавливается особый правовой режим, предусмотренный актами большей юридической силы.

Заинтересованное лицо администрация Березовского муниципального округа в письменном отзыве поддержала административный иск, просила его удовлетворить.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2025 г. в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Мутыгулин Э.Т. просит данное решение отменить и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленного им требования. Как указывает административный истец, выводы суда первой инстанции о соответствии Перечня в оспариваемой части нормативному правовому акту большей юридической силы противоречат обстоятельствам административного дела и основаны на неверном толковании норм материального права. В отношении административно-казарменной территории войсковой части [REDACTED], расположенной на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], административным ответчиком допущено нарушение пункта 6 Положения. Включение принадлежащего

Мутыгулину Э.Т. земельного участка в состав запретной и охранный зон неправомерно ограничило целевое использование данного земельного участка.

В возражениях на апелляционную жалобу Минобороны России указало, что она не подлежит удовлетворению ввиду отсутствия оснований для отмены решения суда. Надлежащее функционирование военного объекта войсковой части [REDACTED] (пос. [REDACTED] обл.) на земельных участках с кадастровыми номерами [REDACTED] и [REDACTED] может быть обеспечено лишь единством комплекса.

В возражениях на апелляционную жалобу Минюст России поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, просит рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

Административный истец и его представитель Шарафиев Р.Б., извещенные о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явились. В удовлетворении ходатайства Шарафиева Р.Б. об участии в судебном заседании путем использования системы веб-конференции отказано.

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.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая в удовлетворении заявленного Мутыгулиным Э.Т. требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 15 Перечня частично недействующим отсутствует.

Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 342-ФЗ) Земельный кодекс Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) дополнен главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» (статьи 104–107).

В силу пункта 1 статьи 104 ЗК РФ зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в том числе в целях защиты жизни и здоровья граждан, безопасной эксплуатации объектов обороны страны и безопасности государства, обеспечения обороны страны и безопасности государства (подпункты 1, 2, 5).

Статья 105 ЗК РФ, перечисляя виды зон с особыми условиями использования территорий, в подпункте 10 относит к ним зону охраняемого военного объекта, охранный зону военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов.

Согласно пункту 1 статьи 106 ЗК РФ Правительство Российской Федерации утверждает положение в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, за исключением зон с особыми условиями использования территорий, которые возникают в силу федерального закона (водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия), в котором должен быть определен порядок подготовки и принятия решений об установлении, изменении, о прекращении существования указанных зон (подпункт 1).

Часть 16 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ в редакции, действовавшей на день принятия решения, определяла, 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 статьей 106 ЗК РФ (в редакции указанного федерального закона) утверждено положение о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида) осуществляется в порядке, установленном до дня официального опубликования этого федерального закона, с учетом особенностей, установленных частями 16² и 16³ данной статьи.

Пунктом 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» редакция части 16 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ изменена: слова «января 2026» заменены словами «марта 2031», слова «до 1 января 2025 года» исключены, введено предложение следующего содержания: «Установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации до дня вступления в силу положения, утвержденного 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.

Положение, утвержденное Правительством Российской Федерации Постановлением № 405, определяет порядок установления 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.

Названным постановлением 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 Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны (далее также – межведомственная комиссия), и утвердить регламент ее 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 Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, в соответствии с Положением (пункт 3).

Пункт 16 Положения закрепляет, что решения о необходимости установления запретной зоны, специальной зоны, зоны охраняемого военного объекта и охранной зоны военного объекта принимаются межведомственной комиссией 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.

Согласно пункту 21 Положения 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.

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 Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов,

выполняющих задачи в области обороны страны», которым образована межведомственная комиссия и утвержден регламент ее работы.

Исходя из приведенных правовых норм, а также подпункта 2 пункта 7, пунктов 9, 10 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, приказа 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 пришел к правомерному выводу о том, что Приказ, принятый на основании протокола заседания межведомственной комиссии от 21 декабря 2016 г. № 4/МК, издан заместителем Министра обороны Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий. Данный вывод подтверждается вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 июля 2024 г. по делу № АКПИ24-263.

Оспариваемым приказом в редакции приказа заместителя Министра обороны Российской Федерации от 29 октября 2025 г. № 799 фактически утверждено решение межведомственной комиссии о необходимости установления зон с особыми условиями использования земель в отношении военных объектов Центрального военного округа, в том числе в отношении войсковой части [REDACTED] (пос. [REDACTED] обл.), с приложенным описанием местоположения границ установленных зон на картографических материалах.

С учетом содержания пункта 23 Положения суд первой инстанции верно 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 учет и ведение государственного кадастра недвижимости, для принятия им решения об осуществлении кадастрового учета. Данное требование при издании Приказа административным ответчиком соблюдено.

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 Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, относятся к военным объектам; под запретной зоной понимается территория вокруг военного объекта, включающая земельный участок, на котором он размещен, 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 нем чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или совершении террористического акта; охранная зона военного объекта представляет собой территорию, 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 (абзацы второй, четвертый, шестой пункта 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 населенных пунктов, запретная зона и специальная зона устанавливаются по внешнему ограждению территории военного объекта или, если такое ограждение отсутствует, по его внешнему периметру (пункт 6).

Для военных объектов, расположенных вне населенных пунктов, внешняя граница запретной зоны устанавливается на расстоянии не более чем 3 километра от внешнего ограждения территории военного объекта или, если такое ограждение отсутствует, от его внешнего периметра. Ширина запретной зоны военного объекта определяется величиной расчетного радиуса воздействия поражающих факторов военного объекта, возникающих при нарушении его нормального функционирования вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций (пункт 7).

Граница охранной зоны военного объекта устанавливается в пределах запретной зоны (или в пределах зоны охраняемого военного объекта, если она установлена) на территории, непосредственно примыкающей к внешнему ограждению территории военного объекта или, если такое ограждение отсутствует, к его внешнему периметру: а) на расстоянии, не превышающем 400 метров, – для военных объектов, на которых хранятся боеприпасы, ракеты, взрывчатые, радиоактивные, отравляющие, химически и биологически опасные вещества, легковоспламеняющиеся и (или) горючие жидкости, а также горюче-смазочные материалы; б) на расстоянии, не превышающем 100 метров, – для прочих военных объектов (пункт 9).

Судом первой инстанции установлено и подтверждается материалами административного дела, что войсковая часть [REDACTED] расположена на земельных участках с кадастровыми номерами [REDACTED] (техническая позиция) и [REDACTED] (административно-казарменная территория). Находящиеся на указанных участках объекты составляют единый военный комплекс, входят в один позиционный район в рамках организации боевого дежурства и в случаях приведения воинской части в высшую степень боевой готовности.

Для несения боевого дежурства в рамках противовоздушной обороны и обеспечения зоны прикрытия и поддержания установленных степеней боевой готовности в войсковой части используются вооружение и специальная техника на колесной базе, перемещающиеся по всей территории внутри позиционного района в зависимости от задач подразделений. При осуществлении работы боевой техники возникает высокий уровень излучения с образованием электромагнитного поля, оказывающего негативное влияние на здоровье человека.

Объекты войсковой части [REDACTED] используются для защиты населения от воздушного нападения противника с декабря 1957 года. В настоящее время сохраняется угроза нанесения противником ударов с применением беспилотных летательных аппаратов большой дальности, в связи с чем гражданские объекты подвержены как нападению противника, так и повреждению в результате работы системы противовоздушной обороны. Помимо этого, участились случаи совершения террористических актов в отношении объектов Минобороны России в целях дестабилизации деятельности органов военного управления и поражения систем противовоздушной обороны по причине того, что данные объекты представляют угрозу для террористических формирований недружественных стран.

Вопреки доводам административного истца в обжалуемом решении обоснованно указано, что с учетом выполняемых подразделением в границах позиционного района задач и допустимого изменения стартовой позиции комплекса само по себе нахождение технической позиции и административно-казарменной территории на земельных участках, не являющихся смежными, не свидетельствует о том, что обозначенные объекты не являются единым военным объектом.

Исходя из установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения настоящего административного дела, которые подтверждаются исследованными доказательствами, у суда апелляционной инстанции отсутствуют основания для вывода о том, что пункт 15 Перечня подлежит признанию частично недействующим. Установление зон с особыми условиями использования территорий в отношении военного объекта войсковой части [REDACTED] ([REDACTED] обл.) направлено на обеспечение безопасности населения при функционировании военного объекта и возникновении на нем чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или совершении террористического акта, что в период проведения специальной военной операции имеет особое значение.

Установив, что Перечень в оспариваемой части правовым нормам большей юридической силы не противоречит, суд правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал в удовлетворении административного иска.

Несоответствия выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела и неправильного применения норм материального права, на чем настаивает Мутыгулин Э.Т. в апелляционной жалобе, не имеется. Обжалуемое решение принято с соблюдением норм процессуального права при правильном применении норм материального права.

Предусмотренные статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Мутыгулина Эмиля Табрисовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин