



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-122

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

7 мая 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда

Российской Федерации

Корнелюк Е.С.

при секретаре

Лапшове Н.Е.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Савушкина Виктора Анатольевича о признании недействующими Правил охраны магистральных трубопроводов, утверждённых заместителем Министра топлива и энергетики России Шаталовым А.Т. 29 апреля 1992 г. и постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 г. № 9,

установил:

Правила охраны магистральных трубопроводов (далее также – Правила) утверждены заместителем Министра топлива и энергетики Российской Федерации (далее также – Минтопэнерго России) Шаталовым А.Т. 29 апреля 1992 г. и постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 г. № 9.

Правила размещены в информационно-правовых системах «Консультант Плюс» и «Гарант» для ознакомления неопределённого круга лиц.

Савушкин В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Правил не действующими полностью, как принятых с нарушением установленной процедуры издания, введения в действие и опубликования. Считает, что данные Правила противоречат следующим нормативным актам: части 2 статьи 4, частям 1–3 статьи 15, частям 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации; статье 11 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных

законов, актов палат Федерального Собрания»; пунктам 8 и 10 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»; пунктам 2, 10, 16, 17, 19 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Просит признать Правила не действующими со дня вступления в силу Конституции Российской Федерации, а именно - с 25 декабря 1993 г.

Административный истец указывает, что Правила не прошли государственную регистрацию и не были официально опубликованы в установленном порядке, в связи с этим не могут повлечь правовых последствий. Обращает внимание на то, что Правила утверждены заместителем Министра топлива и энергетики Российской Федерации, подтверждение полномочий которого в материалах дела отсутствуют. По мнению административного истца, оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует общеправовому критерию формальной определённости, допускает его неоднозначное толкование и применение.

Правила были применены Серпуховским городским судом Московской области при рассмотрении гражданского дела по иску Савушкина В.А. о признании принадлежащего ему земельного участка ограниченным в использовании и взыскании убытков. Решением Серпуховского городского суда от 19 июня 2017 г., оставленным без изменения вышестоящими судебными инстанциями, в удовлетворении его исковых требований отказано.

В письменных возражениях административные ответчики - Министерство энергетики Российской Федерации (далее также – Минэнерго России) и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор) отметили, что Правила изданы их правопреемниками в рамках предоставленных полномочий и не нарушают права, свободы и охраняемые законом интересы административного истца; на день принятия оспариваемого нормативного правового акта законодательство не предусматривало проведения процедуры государственной регистрации и обязательного официального опубликования актов, издаваемых министерствами и иными органами государственной власти.

Заинтересованное лицо - Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменном отзыве выразило мнение о том, что Правила не подлежали представлению на государственную регистрацию, в связи с чем не требовалось их обязательного опубликования.

В судебном заседании административный истец Савушкин В.А. поддержал заявленное требование.

Представители административных ответчиков Минэнерго России - Невзоров В.Д., Ростехнадзора - Давыдова Т.Н. не признали административный иск.

Представитель заинтересованного лица Минюста России - Батурин А.Л. поддержал изложенную в письменном отзыве позицию.

Выслушав объяснения административного истца, возражения представителей административных ответчиков и заинтересованного лица, проверив оспариваемый нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей, что необходимо в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно пункту 1 распоряжения Президента Российской Федерации от 31 декабря 1991 г. № 136-рп «Вопросы Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Президенте РСФСР» на Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Президенте Российской Федерации (далее – Госгортехнадзор России) были возложены полномочия по организации и осуществлению государственного регулирования и надзора в области безопасности работ в добывающих и перерабатывающих отраслях промышленности, при эксплуатации объектов повышенной опасности, магистральных трубопроводов, при обращении с вредными и опасными веществами, при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом, а также в области охраны недр, и выдачу лицензий на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью промышленных производств, работ и использованием недрами.

В соответствии с пунктом 2 действовавшего на момент издания оспариваемого нормативного правового акта постановления Совета Министров РСФСР от 15 августа 1991 г. № 429 «Вопросы Министерства топлива и энергетики РСФСР» одной из главных задач Минтопэнерго России являлась разработка и утверждение в установленном порядке нормативных документов, регламентирующих различные виды деятельности комплекса на территории РСФСР (абзац восемнадцатый). Указанное постановление разрешало Министру иметь заместителей.

Вопреки доводам административного истца из приведённого постановления не следует, что только Министр утверждает нормативные правовые акты, принимаемые по вопросам, которые находятся в компетенции Минтопэнерго России.

По состоянию на дату издания Правил отсутствовали какие-либо предписания, устанавливающие исключительную компетенцию Министра утверждать нормативные правовые акты, принимавшиеся министерством.

Заместитель Министра топлива и энергетики Российской Федерации Шаталов А.Т., утвердивший Правила, был назначен на должность распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 1992 г.

№ 216-р и на день издания оспариваемого нормативного правового акта осуществлял свои должностные полномочия.

Учитывая, что назначение заместителя Министра топлива и энергетики Российской Федерации осуществлялось Советом Министров РСФСР в целях организации работы министерства для реализации поставленных перед органом задач в установленной сфере деятельности, то указанное должностное лицо, являясь одним из руководителей министерства, было уполномочено утверждать оспариваемый нормативный правовой акт.

Согласно статье 3 Закона РСФСР от 25 декабря 1991 г. № 2094-I «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» допускается в течение 1992 года использование прежних наименований «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика», «РСФСР» в официальном делопроизводстве (бланки, печати и штампы).

Таким образом, Правила изданы Минтопэнерго России и Госгортехнадзором России в пределах имеющихся полномочий.

Доводы административного истца о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят, по его мнению, с нарушением положений Конституции Российской Федерации, а также нормативных правовых актов федеральных органов власти, поскольку он не прошёл государственную регистрацию и не был официально опубликован для всеобщего сведения, являются несостоятельными ввиду следующего.

Законодательство, действовавшее на дату утверждения оспариваемых Правил, не предусматривало государственной регистрации в Минюсте России и официального опубликования актов, издаваемых министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. Впервые государственная регистрация нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации, затрагивающих права и законные интересы граждан или тех, кто имеют межведомственный характер, введена с 15 мая 1992 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1992 г. № 305 «О государственной регистрации ведомственных нормативных актов». К нормативным актам, принятым ранее 15 мая 1992 г., указанное постановление не применяется.

Следовательно, обязательной регистрации и опубликования оспариваемого нормативного правового акта не требовалось, порядок опубликования и введения Правил в действие не нарушен.

Оснований полагать, что оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует общеправовому критерию формальной определённости и допускает его неоднозначное применение, а также противоречит принятым позднее нормам федерального законодательства, у суда не имеется.

Правила приняты в целях обеспечения сохранности, создания нормальных условий эксплуатации и предотвращения несчастных случаев на всех видах магистральных трубопроводов, относящихся к объектам чрезвычайно высокого риска, опасность которых определяется совокупностью

опасных производственных факторов процесса перекачки и опасных свойств перекачиваемой среды.

Оспариваемые правила содержат конкретные требования, предъявляемые к охранным зонам, порядку согласования строительства и касаются вопросов безопасности.

Вступивший в законную силу 30 июля 1997 г. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон о промышленной безопасности) отнёс магистральные трубопроводы к категории опасных производственных объектов, а Правила – к требованиям промышленной безопасности.

Вопреки доводам административного истца Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее – Закон о газоснабжении), принятый позднее оспариваемых Правил, не отменяет и не запрещает ранее принятые нормативные правовые акты, регулирующие вопросы охраны магистральных трубопроводов, если они не противоречат его положениям.

Таким образом, Правила содержат общие нормы об охранных зонах, вопросах безопасности и подлежат применению ко всем видам магистральных и (или) промышленных трубопроводов.

Вместе с тем, с даты вступления в силу абзаца третьего части 2 статьи 8 Закона о газоснабжении, а позднее и пункта 1 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации полномочиями по утверждению соответствующих положений об охранных зонах трубопроводов и положений о зонах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов наделено Правительство Российской Федерации.

Такие положения до настоящего времени Правительством Российской Федерации не утверждены, за исключением урегулирования вопросов охранной зоны магистральных газопроводов Правилами охраны магистральных газопроводов, которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2017 г. № 1083 (далее – Правила № 1083).

До утверждения Правительством Российской Федерации вышеуказанных положений в отношении каждого отдельного вида трубопроводов законодателем определены переходные нормы. Так, частью 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» закреплено, что до 1 марта 2031 года установление, изменение или прекращение существования зон с особыми условиями использования территорий (за исключением случаев, если иное не предусмотрено федеральным законом или если Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции данного Федерального закона) утверждено положение о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида) осуществляется в порядке, установленном до дня официального опубликования названного федерального закона, с учётом особенностей, установленных

частями 16² и 16³ настоящей статьи. Установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации до дня вступления в силу положения, утверждённого согласно пункту 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 г.

Таким образом, до утверждения Правительством Российской Федерации соответствующих положений об охранных зонах трубопроводов и о зонах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов правовой режим и порядок установления охранных зон трубопроводов и минимальных расстояний до промышленных и магистральных трубопроводов определяются общими Правилами, а также действующими специальными нормативными актами Правительства Российской Федерации (такими как Правила № 1083).

Следует учесть, что правовой режим охранных зон и минимальных расстояний не является единой системой ограничений. Оспариваемые Правила регулируют размеры охранных зон, устанавливаемых для защиты магистральных трубопроводов, но не регулируют размеры минимальных расстояний, устанавливаемых строительными нормами и правилами для защиты объектов, расположенных вблизи магистрального трубопровода (Свод правил «СП 36.13330.2012. Свод правил. Магистральные трубопроводы. Актуализированная редакция СНиП 2.05.06-85*», утверждённые приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 25 декабря 2012 г. № 108/ГС).

Особенности установления минимальных расстояний до магистральных или технологических трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, трубопроводов для продуктов переработки нефти и газа, аммиакопроводов) определяются на основании частей 19 - 21 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» и не входят в состав требований промышленной безопасности, установленных в соответствии с Законом о промышленной безопасности.

Таким образом, оспариваемые Правила имеют исключительно регламентирующий характер, приняты с целью исключения аварий и возможных жертв, для защиты жизни людей, окружающей среды и имущества от возможных аварий, так как трубопроводы, как было отмечено ранее, относятся к объектам чрезвычайно высокого риска.

Доводы административного истца о несогласии с судебными постановлениями, вынесенными по конкретному гражданскому делу, не могут являться предметом судебной проверки по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Поскольку Правила не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают прав и законных

интересов административного истца в указанных им аспектах, то административное исковое заявление не подлежит удовлетворению согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

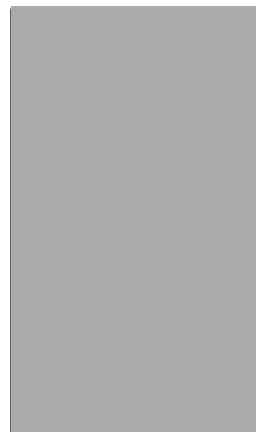
Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Савушкина Виктора Анатольевича о признании недействующими Правил охраны магистральных трубопроводов, утверждённых заместителем Министра топлива и энергетики России А.Т. Шаталовым 29 апреля 1992 г. и постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 г. № 9, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Е.С. Корнелюк