



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-66

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 мая 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации  
в составе

председательствующего  
членов коллегии

при секретаре  
с участием прокурора

Зинченко И.Н.,  
Александрова В.Н.,  
Якимова А.А.  
Иванове В.Н.  
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Байкина Анатолия Тимофеевича, Байкина Станислава Анатольевича о признании недействующими приказов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Министерства энергетики Российской Федерации от 15 сентября 2020 г. № 352/785 «О признании не подлежащими применению Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных Минтопэнерго России 29 апреля 1992 г. и постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 г. № 9», от 23 декабря 2021 г. № 452/1458 «О внесении изменения в приказ Ростехнадзора и Минэнерго России от 15 сентября 2020 г. № 352/785»

по апелляционной жалобе Байкина А.Т. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2026 г. по делу № АКПИ25-901, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения представителя Министерства энергетики Российской Федерации Невзорова В.Д., представителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Давыдовой Т.Н.

относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее также – Ростехнадзор) и Министерство энергетики Российской Федерации (далее также – Минэнерго России) 15 сентября 2020 г. издали приказ № 352/785 «О признании не подлежащими применению Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных Минтопэнерго России 29 апреля 1992 г. и постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 г. № 9» (далее также – Приказ № 352/785), согласно которому на основании пунктов 6, 25 статьи 105 и пункта 1 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) и приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации (абзац первый) Правила охраны магистральных трубопроводов, утвержденные заместителем Министра топлива и энергетики России А.Т. Шаталовым 29 апреля 1992 г. и постановлением Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Президенте Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. № 9 (далее – Правила охраны трубопроводов), постановлено считать не подлежащими применению с 1 января 2022 г. (абзац второй).

23 декабря 2021 г. Ростехнадзором и Минэнерго России издан приказ № 452/1458 «О внесении изменения в приказ Ростехнадзора и Минэнерго России от 15 сентября 2020 г. № 352/785» (далее – Приказ № 452/1458), которым абзац второй Приказа № 352/785 изложен в редакции, устанавливающей считать не подлежащими применению Правила охраны трубопроводов со дня вступления в силу постановлений Правительства Российской Федерации об утверждении положений об охранных зонах трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов), принятие которых предусмотрено пунктом 1 статьи 106 ЗК РФ.

Байкин А.Т., Байкин С.А. оспорили в Верховном Суде Российской Федерации Приказ № 352/785 и Приказ № 452/1458 по мотивам противоречия статьям 15, 35, 40, 46, 55 Конституции Российской Федерации, статьям 1, 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 56<sup>3</sup>, 87 ЗК РФ, статьям 3, 4, 6 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», пункту 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», как принятые

с нарушением установленной для нормативных правовых актов процедуры издания, введения в действие и опубликования.

По мнению административных истцов, оспариваемые приказы распространяют на неопределенный срок действие не прошедших государственную регистрацию и не опубликованных в установленном порядке Правил охраны трубопроводов, чем воспроизводят их пороки, создают неправовое основание ограничения прав административных истцов, связанных с владением и пользованием земельным участком, а также возведенным на нем жилым домом, расположенными в зоне минимально допустимых расстояний от магистрального нефтепродуктопровода.

В письменных возражениях и отзыве на административный иск Ростехнадзор, Минэнерго России и привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) указали, что приказы № 352/785, 452/1458 изданы федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий. Как акты, признающие утратившим силу ранее действующий акт, не прошедший государственную регистрацию, они не подлежали представлению в Минюст России для государственной регистрации, в связи с чем не подлежали обязательному официальному опубликованию. Оспариваемые акты не противоречат действующему законодательству Российской Федерации и не нарушают прав и законных интересов Байкиных А.Т., С.А. в указанных ими аспектах.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2026 г. в удовлетворении административного иска отказано.

Не согласившись с таким решением, Байкин А.Т. подал апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленного требования. Административный истец полагает обжалуемое решение вынесенным с существенными нарушениями норм материального и процессуального права, повлиявшими на исход дела. Как указано в апелляционной жалобе, оспариваемые приказы продлевают действие нормативного правового акта, который после 1993 г. не подлежал применению; они изданы с нарушением формы, а также с превышением административными ответчиками своих полномочий; оспариваемыми актами создана прямая угроза правам Байкина А.Т., являющегося инвалидом I группы; суд первой инстанции лишил его права на доступ к правосудию, проигнорировал грубые нарушения процессуальных сроков; между протоколом судебного заседания и обжалуемым решением имеется существенное несоответствие.

В возражениях и отзыве на апелляционную жалобу Ростехнадзор, Минэнерго России считают ее доводы подлежащими отклонению, как безосновательные, а решение суда – законным и обоснованным.

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

Административные истцы и их представитель Байкин Т.А., извещенные о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явились. В удовлетворении их ходатайств 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.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) 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 заявленного требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания приказов № 352/785, 452/1458 недействующими 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 – Федеральный закон № 342-ФЗ) Земельный кодекс Российской Федерации дополнен главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» (статьи 104–107).

Статья 105 ЗК РФ, перечисляя виды зон с особыми условиями использования территорий, относит к ним охранную зону трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, трубопроводов для продуктов переработки нефти и газа, аммиакопроводов) (подпункт б), зону минимальных расстояний до магистральных или технологических трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, трубопроводов для продуктов переработки нефти и газа, аммиакопроводов) (подпункт 25).

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 должны быть определены перечисленные в подпунктах 1–15 названного пункта сведения.

В обжалуемом решении судом первой инстанции обоснованно констатировано, что на момент рассмотрения данного административного дела такие положения (в отношении трубопроводов (нефтепродуктопроводов) Правительством Российской Федерации не утверждены. Отсутствуют они и в настоящее время.

Часть 16 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ закрепляет, что до 1 марта 2031 г. 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 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 (4 августа 2018 г.), с учетом особенностей, установленных частями 16<sup>2</sup> и 16<sup>3</sup> данной статьи. Установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации до дня вступления в силу положения, утвержденного в соответствии с пунктом 1 статьи 106 ЗК РФ, 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.

Приведенная норма статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ в редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 455-ФЗ предусматривала, что до 1 января 2022 г. установление, изменение или прекращение существования зон с особыми условиями использования территорий (за исключением случаев, если до 1 декабря 2019 г. Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 106 ЗК РФ (в редакции Федерального закона № 342-ФЗ) утверждено положение о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида) осуществляется в порядке, установленном до дня официального опубликования Федерального закона № 342-ФЗ, с учетом особенностей, установленных частями 16<sup>1</sup> и 16<sup>2</sup> указанной статьи.

Сопоставив содержание части 16 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ (в приведенных редакциях) с Правилами охраны трубопроводов, введенными согласно их пункту 1.1 в целях обеспечения сохранности, создания нормальных условий эксплуатации и предотвращения несчастных случаев на магистральных трубопроводах, транспортирующих нефть, природный газ, нефтепродукты, нефтяной и искусственный углеводородные газы, сжиженные углеводородные газы, нестабильный бензин и конденсат, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу о том, что до утверждения Правительством Российской Федерации соответствующего положения правовой режим и порядок установления охранных зон трубопроводов определяются в том числе поименованными правилами. При этом исходя из действовавшего в апреле 1992 г. законодательства они не подлежали государственной регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию.

Приказ № 352/785, признавший Правила охраны трубопроводов не подлежащими применению с 1 января 2022 г., как и Приказ № 452/1458, изменивший редакцию Приказа № 352/785 на предусматривающую неприменение данных правил со дня вступления в силу постановлений Правительства Российской Федерации об утверждении положений об охранных зонах трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов), принятие которых предусмотрено пунктом 1 статьи 106

ЗК РФ, согласуется с приведенными редакциями части 16 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ.

Вопреки доводам административных истцов, воспроизведенным Байкиным А.Т. в апелляционной жалобе, в решении суда верно отражено, что приказы № 352/785, 452/1458 признают Правила охраны трубопроводов не подлежащими применению с определенного момента, направлены на прекращение их действия во времени, а не на создание общеобязательных правил поведения, за нарушение которых предусмотрена установленная законом ответственность, при этом неуказание в оспариваемых актах конкретной даты признания названных правил не подлежащими применению обусловлено недопущением пробела в нормативном правовом регулировании и, как отмечено выше, согласуется с формулировками федерального законодателя, содержащимися в части 16 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ (в действующей редакции и в редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 455-ФЗ).

Доводы административного иска о противоречии оспариваемых приказов статьям 15, 35, 40, 46, 55 Конституции Российской Федерации, статьям 1, 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 56<sup>3</sup>, 87 ЗК РФ, статьям 3, 4, 6 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» являлись предметом надлежащей проверки суда первой инстанции и правильно отвергнуты, как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

Проанализировав отдельные положения 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», Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400, Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, которые подробно приведены в обжалуемом решении, во взаимосвязи с законоположениями статей 105, 106 ЗК РФ, статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ, суд правомерно указал, что оспариваемые акты изданы Ростехнадзором и Минэнерго России при реализации их полномочий в установленной сфере деятельности во исполнение соответствующего нормативного регулирования в пределах компетенции с соблюдением требований к форме, порядку издания и введения в действие.

Установив, что приказы № 352/785, 452/1458, принятые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту

большей юридической силы не противоречат, суд верно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 КАС РФ, отказал в удовлетворении заявленного требования.

Основания считать обжалуемый судебный акт вынесенным с существенными нарушениями норм материального права и норм процессуального права, повлиявшими на исход дела, на чем настаивает Байкин А.Т. в апелляционной жалобе, отсутствуют.

Все обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения данного административного дела, получили оценку суда. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются; при проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 КАС РФ, в полном объеме (часть 7 названной статьи). Суд первой инстанции вынес решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности приказов № 352/785, 452/1458 подробно мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Довод апелляционной жалобы о том, что вместо принятия оспариваемых приказов Ростехнадзору и Минэнерго России надлежало утвердить положение о соответствующих зонах с особыми условиями использования территорий, также несостоятелен, поскольку противоречит пункту 1 статьи 106 ЗК РФ, наделяющему такими полномочиями Правительство Российской Федерации.

Вопреки ссылке Байкина А.Т. на создание приказами № 352/785, 452/1458 угрозы его правам в обжалуемом решении суда обоснованно указано, что оспариваемые акты прав и законных интересов Байкина А.Т., а также Байкина С.А. в указанных ими аспектах не нарушают.

Утверждение административного истца о лишении его судом первой инстанции права на доступ к правосудию опровергается материалами дела, которые свидетельствуют об обратном.

То обстоятельство, что Ростехнадзор дополнительные письменные возражения на административное исковое заявление, а Минюст России отзыв на административный иск подали по истечении назначенного судом первой инстанции срока для представления возражений, основанием, влекущим отмену обжалуемого решения, признано быть не может.

Оглашение прокурором Генеральной прокуратуры Российской Федерации заключения по данному административному делу непосредственно в судебном заседании 29 января 2026 г. не противоречит части 4 статьи 213 КАС РФ.

Утверждение Байкина А.Т. о наличии противоречия между протоколом судебного заседания и обжалуемым решением суда, которое вводит в заблуждение относительно фактического состава участников и полноты

исследования их позиций, не соответствует действительности, поскольку, как видно из решения, принимавшие участие в судебном заседании представители административных ответчиков поименованы, а также отражено, что они просили отказать в удовлетворении административного искового заявления, поддерживав изложенную в письменных возражениях правовую позицию.

Безоснователен и довод апелляционной жалобы о том, что ходатайства административных истцов от 27 и 28 января 2006 г. об отложении судебного разбирательства на более поздний срок оставлены судом первой инстанции без рассмотрения, так как определением суда от 29 января 2026 г., занесенным в протокол судебного заседания, в удовлетворении данных ходатайств отказано.

Вынесение судом 29 января 2026 г. наряду с обжалуемым решением определения о возвращении частной жалобы Байкина А.Т. на определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2026 г. само по себе не может ставить под сомнение соблюдение судом при принятии обжалуемого решения правила о тайне совещания судей при принятии решения.

Предусмотренные статьей 310 КАС РФ 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 29 января 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Байкина Анатолия Тимофеевича – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

В.Н. Александров

А.А. Якимов