



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-90

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 июня 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Якимова А.А.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Миннахметова Наиля Азгаровича, Пащюк Елены Валентиновны, Руслановой Элины Эльмеровны о признании частично недействующим пункта 2 приложения № 2 к федеральным нормам и правилам в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности», утвержденным приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 15 декабря 2020 г. № 534,

по апелляционной жалобе Миннахметова Н.А., Пащюк Е.В., Руслановой Э.Э. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2026 г. по делу № АКПИ25-854, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административных истцов Тухватуллина И.М., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Давыдовой Т.Н., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее также – Ростехнадзор) приказом от 15 декабря 2020 г. № 534 (далее – Приказ) утвердила федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности» (далее – Правила).

Нормативный правовой акт 29 декабря 2020 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 61888, и в тот же день размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В приложении № 2 к Правилам, представленном в виде таблицы, приведены наименьшие расстояния объектов обустройства нефтяного месторождения от зданий и сооружений соседних предприятий в метрах, в том числе для объектов «устья нефтяных скважин со станками-качалками, нагнетательных, ликвидированных» от жилых зданий, общежитий, вахтовых поселков – 150 м, от общественных зданий – 250 м, от промышленных и сельскохозяйственных предприятий – 50 м, от ЛЭП (ВЛ 6 кВ и выше) – 30 м, от электроподстанций (35/6/110/35 кВ) – 50 м (пункт 2).

Миннахметов Н.А., Пащюк Е.В., Русланова Э.Э. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании пункта 2 приложения № 2 к Правилам не действующим в части, предусматривающей включение устьев ликвидированных нефтяных скважин в перечень объектов обустройства нефтяного месторождения, для которых установлены наименьшие расстояния от жилых зданий. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемое положение противоречит статьям 34, 35, 55 Конституции Российской Федерации, пунктам 1, 2 статьи 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон о промышленной безопасности), Приложению 1 к данному закону, а также не согласуется с пунктами 1, 2 Правил. По мнению административных истцов, ликвидированные скважины, исключенные из государственного реестра опасных производственных объектов, к таковым объектам не относятся, в связи с чем к ним не могут применяться правила, требования и ограничения, установленные для опасных производственных объектов.

В административном исковом заявлении указано, что установление оспариваемой нормой наименьшего расстояния 150 м для устьев ликвидированных нефтяных скважин от жилых зданий ограничивает права административных истцов на пользование земельными участками, принадлежащими им на праве собственности, и строительство на этих участках жилых домов ввиду их расположения в охранной зоне ликвидированной нефтяной скважины.

Административный ответчик Ростехнадзор и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России административный иск не признали, пояснив в письменных возражениях и отзыве, что Правила

утверждены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству, прав и законных интересов административных истцов не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления административным истцам отказано.

В апелляционной жалобе Миннахметов Н.А., Пащюк Е.В., Русланова Э.Э., не соглашаясь с таким решением, просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска в связи с существенным нарушением судом первой инстанции норм материального и процессуального права.

Административные истцы выражают несогласие с выводом суда о том, что устанавливаемые пунктом 2 приложения № 2 к Правилам требования применяются исключительно к опасным производственным объектам и лишь на этапе проведения работ по их ликвидации. Как указано в жалобе, оспариваемая норма фактически закрепляет постоянную зону ограничения застройки вокруг ликвидированных нефтяных скважин, что выходит за пределы полномочий Ростехнадзора и регулирования отношений в сфере промышленной безопасности, а также нарушает положения земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

По мнению административных истцов, пункт 2 приложения № 2 к Правилам делает невозможным использование принадлежащих им земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, по целевому назначению ввиду установления оспариваемым предписанием наименьшего расстояния 150 м для устьев ликвидированных нефтяных скважин от жилых зданий. Вопросы ограничения использования земельных участков должны регулироваться федеральным законом или нормативными актами в области градостроительной деятельности с соблюдением процедур установления зон с особыми условиями использования территорий. Кроме того, суд первой инстанции не дал правовой оценки доводу административных истцов о невозможности применения к ним пункта 37 Правил, поскольку предусмотренный им механизм относится лишь к опасным производственным объектам, а ликвидированная нефтяная скважина таковым не является.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Ростехнадзор просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, вынесено при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права.

Минюст России представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, ранее изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

Проверив материалы 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 административным истцам в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 2 приложения № 2 к Правилам не действующим в оспариваемой части отсутствует.

С учетом положений пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 5 Закона о промышленной безопасности, пункта 1, подпунктов 5.2.2, 5.2.2.16¹ пункта 5 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, 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, в обжалуемом решении верно указано, что Приказ, которым утверждены Правила, издан административным ответчиком в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий с соблюдением процедуры принятия, государственной регистрации, опубликования и введения в действие.

Законом о промышленной безопасности предусмотрено, что опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в Приложении 1 к данному закону, которые подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (пункты 1, 2 статьи 2).

Пункт 1 статьи 3 названного закона определяет требования промышленной безопасности как условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в поименованном законе, других федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

В силу пункта 3 статьи 4 Закона о промышленной безопасности федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности устанавливают обязательные требования к деятельности в области промышленной безопасности, в том числе работникам опасных производственных объектов, экспертам в области промышленной безопасности; к безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, в том числе порядку действий в случае аварии

или инцидента на опасном производственном объекте; к обоснованию безопасности опасного производственного объекта.

Правила, разработанные в соответствии с Законом о промышленной безопасности, устанавливают требования, направленные на обеспечение промышленной безопасности, предупреждение аварий и инцидентов на опасных производственных объектах (далее также – ОПО) нефтегазодобывающих производств и на обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих ОПО нефтегазодобывающих производств, к локализации и ликвидации последствий аварий на ОПО, предназначены для применения при эксплуатации, проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации ОПО нефтегазодобывающих производств (пункты 1–3).

Таким образом, в обжалуемом решении обоснованно отмечено, что установленные Правилами требования применяются исключительно к опасным производственным объектам, в том числе при их ликвидации.

В пункте 2 приложения № 2 к Правилам определены наименьшие расстояния объектов обустройства нефтяного месторождения (устьев нефтяных скважин со станками-качалками, нагнетательных, ликвидированных) от зданий и сооружений соседних предприятий (в частности, от жилых зданий, общежитий, вахтовых поселков).

Как следует из содержания статей 9, 20, 22, 26 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах), обязанность по ликвидации или консервации объектов недропользования (в частности, горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами) возложена на пользователя недр и сохраняется за ним до полного исполнения (в том числе при досрочном прекращении права пользования недрами), поскольку направлена на обеспечение безопасности жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, сохранность не только зданий и сооружений, связанных с использованием недрами, но и месторождений, горных выработок, буровых скважин, то есть имеет, помимо прочего, превентивную цель – предупреждение возникновения вреда в будущем.

Требования к ликвидации нефтяных скважин закреплены в разделе LVIII «Ликвидация и консервация скважин, оборудование их устьев и стволов» Правил, в котором приведены конкретные организационно-технические мероприятия, осуществляемые в процессе ликвидации скважин, оборудования их устьев и стволов.

Так, Правилами предусмотрено, что пользователь недр обеспечивает ликвидацию скважин, не подлежащих использованию, а также сохранность скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождения и (или) в иных хозяйственных целях (пункт 1500).

Работы по ликвидации и консервации скважин (с учетом результатов проверки технического состояния скважин) проводятся пользователем недр или его представителем (пункт 1504).

Ликвидация и консервация скважин считается завершенной после подписания акта ликвидации или консервации организацией,

эксплуатирующей ОПО, и территориальным органом Ростехнадзора. Ликвидированные скважины исключаются из сведений, характеризующих ОПО, свидетельства о регистрации ОПО в государственном реестре (пункты 1505, 1506).

В силу подпункта «а» пункта 30 Правил регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2025 г. № 1363, основанием для исключения опасного производственного объекта из государственного реестра ОПО является, среди прочего, ликвидация опасного производственного объекта или вывод его из эксплуатации (в случае консервации опасного производственного объекта на срок более одного года).

На основании приведенных норм действующего законодательства суд первой инстанции правомерно указал в решении, что статус ликвидированной нефтяной скважины предполагает осуществление целого комплекса необходимых мероприятий, направленных на обеспечение безопасности жизни и здоровья населения, предупреждение аварий, пожаров, иных негативных последствий в зоне расположения устья скважины. По завершении этих мероприятий и после подписания акта ликвидации скважины, исключенные из реестра опасных производственных объектов, не относятся к ОПО. При этом Правила, включая требования, закрепленные в оспариваемом положении, подлежат применению исходя из пункта 3 данных правил исключительно к опасным производственным объектам, в том числе к тем, в отношении которых проводятся работы по их ликвидации в установленном порядке.

С учетом изложенного судом первой инстанции сделан правильный вывод о том, что пункт 2 приложения № 2 к Правилам в оспариваемой части устанавливает наименьшее расстояние объектов обустройства нефтяного месторождения (устьев ликвидированных нефтяных скважин) от жилых зданий в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья населения, охраны окружающей среды при реализации пользователем недр предусмотренных действующим законодательством организационно-технических мероприятий, длящихся значительное время, до завершения процедуры ликвидации скважины и исключения ее из реестра опасных производственных объектов.

Довод апелляционной жалобы о том, что оспариваемое положение в нарушение норм земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности фактически закрепляет постоянную зону ограничения застройки вокруг ликвидированных нефтяных скважин без соблюдения процедур установления зон с особыми условиями использования территорий, ввиду чего делает невозможным использование принадлежащих административным истцам земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, по целевому назначению, является несостоятельным.

Правила не регулируют вопросы, связанные со строительством объектов, не отнесенных к опасным производственным объектам (в частности, жилых зданий), а предусмотренные оспариваемым предписанием наименьшие расстояния для устьев ликвидированных нефтяных скважин от жилых домов не являются зонами с особыми условиями использования территорий, устанавливаемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации для различных целей, данная норма также не содержит ограничений застройки земельных участков.

При этом контроль за состоянием устьев ликвидированных и законсервированных скважин осуществляет пользователь недр или уполномоченный им представитель в соответствии с действующими лицензиями на пользование недрами (пункт 1509 Правил).

Учет, ежегодный контроль за состоянием устьев ликвидированных скважин осуществляет пользователь недр. Периодичность проверок устанавливается пользователем недр, но не реже одного раза в 2 года (для скважин, ликвидированных после окончания бурения) и одного раза в год (для скважин, ликвидированных в процессе эксплуатации). Необходимые ремонтные работы при обнаружении неисправностей и нарушений требований по безопасному пользованию недрами, безопасности жизни и здоровья населения, охране окружающей среды осуществляются пользователем недр на основании планов работ, составленных исполнителем работ и утвержденных пользователем недр или его представителем (пункт 1572 Правил).

Закон о недрах предоставляет пользователю недр право ограничивать строительство объектов капитального строительства на земельных участках в границах участка недр, предоставленного ему в пользование в виде горного отвода, в соответствии со статьей 25 данного закона (пункт 5 части 1 статьи 22).

Таким образом, пользователь недр осуществляет учет и ежегодный контроль за состоянием устьев ликвидированных скважин путем проведения периодических проверок и в необходимых случаях ремонтных работ, а также вправе ограничивать застройку на земельных участках, предоставленных ему в пользование в виде горного отвода, в порядке, предусмотренном Законом о недрах и Правилами согласования строительства объектов капитального строительства в границах земельных участков, необходимых для разведки и добычи полезных ископаемых, если земельный участок расположен в границах месторождений полезных ископаемых, запасы которых учтены государственным балансом запасов полезных ископаемых, и (или) в границах участков недр, предоставленных в пользование в виде горного отвода, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2024 г. № 737. Оспариваемая норма указанные вопросы не регламентирует.

Кроме того, в отношении ликвидированных скважин как объектов накопленного вреда окружающей среде в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения могут устанавливаться санитарно-защитные зоны, которые, согласно земельному

законодательству, являются одним из видов зон с особыми условиями использования территорий, в границах которых предусматриваются ограничения использования земельных участков (пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 104, 105 Земельного кодекса Российской Федерации).

С утверждением в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции при рассмотрении данного административного дела не дал оценку доводу административных истцов о невозможности применения к ним пункта 37 Правил, согласиться нельзя.

В силу названной нормы наименьшие расстояния до отдельно стоящих вахтовых, жилых и общественных зданий (за исключением зданий клубов, школ, детских яслей-садов, больниц), указанные в приложении № 2 к Правилам, разрешается принимать на 50 % меньше при условии реализации организационно-технических мероприятий, предусмотренных обоснованием безопасности опасного производственного объекта с отражением условий эксплуатации в проектной документации. При этом под обоснованием безопасности опасного производственного объекта понимается документ, содержащий сведения о результатах оценки риска аварии на опасном производственном объекте и связанной с ней угрозы, условия безопасной эксплуатации опасного производственного объекта, требования к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации опасного производственного объекта (статья 1 Закона о промышленной безопасности).

Следовательно, требования, указанные в пункте 37 Правил, относятся исключительно к организациям, эксплуатирующим опасные производственные объекты, и применимы в том числе при их ликвидации.

Обжалуемое решение должным образом мотивировано, основано на надлежащем анализе норм действующего законодательства в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов и законодательства о недрах, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для данного дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции о законности оспариваемой нормы, апелляционная жалоба не содержит, основания считать такие выводы ошибочными отсутствуют.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 2 приложения № 2 к Правилам в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правомерно отказал административным истцам в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. 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 22 января 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Миннахметова Наиля Азгаровича, Пащюк Елены Валентиновны, Руслановой Элины Эльмеровны – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



И.Н. Зинченко

А.А. Якимов