



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-162

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 июля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Киселева А.П.

при секретаре

Нестеровой Д.Г.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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 29 апреля 1992 г. и постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 г. № 9,

по апелляционной жалобе Савушкина В.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2026 г. по делу № АКПИ26-122, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Савушкина В.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства энергетики Российской Федерации Невзорова В.Д. и представителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Давыдовой Т.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

Савушкин В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Правил не действующими полностью, как принятых с нарушением установленной процедуры издания, введения в действие и опубликования. В обоснование заявленного требования сослался на несоответствие Правил требованиям 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» (далее – Правила № 1009), поскольку Правила не проходили процедуру государственной регистрации и официально не опубликованы. При этом были утверждены заместителем Министра топлива и энергетики Российской Федерации, подтверждение полномочий которого отсутствует. Савушкин В.А. полагает, что оспариваемый правовой акт в настоящее время не подлежит применению, как не соответствующий действующему законодательству, его применение на практике нарушает принцип правовой определённости.

Нарушение своих прав административный истец связывает с тем, что 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.

Административные ответчики Министерство энергетики Российской Федерации (далее – Минэнерго России) и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор) административный иск не признали, отметив в письменных возражениях, что Правила изданы их правопреемниками в пределах предоставленных полномочий и не нарушают права, свободы и охраняемые законом интересы административного истца; на день принятия Правил законодательство не

предусматривало процедуры государственной регистрации и официального опубликования актов, издаваемых министерствами и иными органами государственной власти.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административный иск указало, что Правила не направлялись на государственную регистрацию, так как процедура государственной регистрации нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации, затрагивающих права и законные интересы граждан или носящих межведомственный характер, а также обязательность официального опубликования таких нормативных правовых актов были установлены после утверждения Правил.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Савушкин В.А., указывая на несоответствие выводов суда первой инстанции фактическим обстоятельствам административного дела, нарушение судом норм материального и процессуального права, просит решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Административный истец, повторяя доводы административного иска, указывает на то, что суд первой инстанции должным образом не проверил его доводы о несоответствии процедуры издания Правил, их введения в действие и опубликования предписаниям действующего законодательства в данной сфере. Утверждает, что требования о необходимости государственной регистрации и официального опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти распространяются и на правовые акты, принятые до даты введения таких процедур, поскольку уполномоченные органы должны были привести свои правовые акты в соответствие с действующим законодательством; Правила, изданные и введенные в действие без соблюдения требований действующего в настоящее время законодательства, не влекут правовых последствий и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минэнерго России и Ростехнадзор просят в её удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, а доводы жалобы несостоятельными.

Минюст России также представил письменные возражения на апелляционную жалобу Савушкина В.А., в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную суду первой инстанции в отзыве от 23 марта 2026 г. № 01-26213/26, и просил рассмотреть жалобу без участия представителя.

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

Исходя из анализа содержания пункта 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», пункта 2 постановления Совета Министров РСФСР от 15 августа 1991 г. № 429 «Вопросы Министерства топлива и энергетики РСФСР», действовавшего на день издания Правил, распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 января 1992 г. № 216-р «О заместителях министра топлива и энергетики Российской Федерации» суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Правила изданы Минтопэнерго России и Госгортехнадзором России в пределах имеющихся полномочий, а довод Савушкина В.А. о принятии данного акта неполномочным должностным лицом несостоятелен.

Согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, а также форма и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые законоположения и пришёл к правомерному выводу о том, что Правила, принятые в порядке, установленном на день их издания, сохраняют юридическую силу на территории Российской Федерации до принятия соответствующего нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, не противоречат действующему законодательству Российской Федерации и не нарушают прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, что подтверждается следующим.

Государственная регистрация нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации, затрагивающих права и законные интересы граждан или носящих межведомственный характер, была введена с 15 мая 1992 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1992 г. № 305 «О государственной регистрации ведомственных нормативных актов».

Обязательность официального опубликования нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан или носящих межведомственный

характер, впервые была установлена пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации». При этом данной правовой нормой предусматривалось, что нормативные акты министерств и ведомств Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер, принятые после 1 марта 1993 г. и прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести», если иное не предусмотрено законодательством.

Таким образом, обязательной регистрации и официального опубликования Правил в период их утверждения не требовалось, и порядок их введения в действие нарушен не был.

В настоящее время Правила размещены в информационно-правовых системах «КонсультантПлюс» и «Гарант», что позволяет неопределённому кругу лиц с ними ознакомиться. Обращаясь в суд с требованием об оспаривании Правил, Савушкин В.А. приложил их копию к административному исковому заявлению.

В силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., на которую ссылается административный истец, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Предусмотренное названной нормой Конституции Российской Федерации положение о необходимости официального опубликования нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, распространяется на нормативные правовые акты, введённые в действие после принятия Конституции Российской Федерации.

Согласно пункту 2 заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу данной Конституции, применяются в части, ей не противоречащей.

Из этого следует, что Конституция Российской Федерации не связывает возможность применения ранее действовавших правовых актов на территории Российской Федерации с их официальным опубликованием и не распространяет на них содержащиеся в её части 3 статьи 15 требования об этом.

Указ 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» и Правила № 1009 также не устанавливают обязательность и порядок опубликования ведомственных нормативных актов, изданных ранее, не определяют официальное печатное издание, в котором они должны быть опубликованы.

Не содержали таких указаний в отношении ведомственных нормативных актов и ранее действовавшие Указ Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104, постановления Правительства Российской Федерации от 8 мая 1992 г. № 305 и от 23 июля 1993 г. № 722, регламентировавшие вопросы подготовки ведомственных нормативных актов, их государственной регистрации и опубликования.

При таких обстоятельствах факт отсутствия государственной регистрации и официального опубликования Правил не является основанием для признания их недействующими. Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт был принят в соответствии с действовавшим на тот период законодательством, то он продолжает действовать после принятия Конституции Российской Федерации, поскольку ей не противоречит.

Правила, как следует из их пункта 1.1, введены в действие 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.

Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 23 ноября 1994 г. № 61 в названный пункт внесены дополнения, с учётом которых действие документа распространено на магистральные аммиакопроводы.

Оспариваемый документ содержит конкретные требования, предъявляемые к охранным зонам, порядку согласования строительства и касается вопросов безопасности, подлежит применению ко всем видам магистральных и (или) промышленных трубопроводов.

При вынесении решения суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что с даты вступления в силу абзаца третьего части 2 статьи 8 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», 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 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 статьёй 106 Земельного кодекса Российской Федерации 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 данной 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 в рассматриваемой сфере правоотношений. В частности, Правилами № 1083, Сводом правил «СП 36.13330.2012. Свод правил. Магистральные трубопроводы. Актуализированная редакция СНиП 2.05.06–85*», утверждённым приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой) от 25 декабря 2012 г. № 108/ГС, частями 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».

Вопреки утверждениям Савушкина В.А. в апелляционной жалобе все обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения данного дела, были исследованы судом первой инстанции и получили его оценку в решении. Выводы суда о законности Правил в оспариваемой части подробно мотивированы, согласуются с действующим законодательством и материалами административного дела. Оснований не согласиться с этими выводами у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 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 7 мая 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Савушкина Виктора Анатольевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

А.П. Киселев