ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-40

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 15 марта 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Горчаковой Е.В.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Яковлевой Анастасии Юрьевны о признании частично недействующими подпункта «а» пункта 10, пункта 12 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 160,

по апелляционной жалобе Яковлевой А.Ю. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2021 г. по делу № АКПИ21-745, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Правительства Российской Федерации Злоцкой К.В. и Подвигиной А.Ю., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 160 утверждены Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон (далее – Правила).

Нормативный правовой акт официально опубликован 9 марта 2009 г. в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 10.

Согласно подпункту «а» пункта 10 Правил в пределах охранных зон без письменного решения о согласовании сетевых организаций юридическим и физическим лицам запрещаются строительство, капитальный ремонт, реконструкция или снос зданий и сооружений.

Пунктом 12 Правил установлено, что для получения письменного решения о согласовании осуществления действий, предусмотренных пунктами 10 и 11 данных правил, заинтересованные лица обращаются с письменным заявлением к сетевой организации (ее филиалу, представительству или структурному подразделению), ответственной за эксплуатацию соответствующих объектов электросетевого хозяйства, не позднее чем за 15 рабочих дней до осуществления необходимых действий (абзац первый).

Сетевая организация в течение 2 дней с даты поступления заявления рассматривает его и принимает решение о согласовании (отказе в согласовании) осуществления соответствующих действий (абзац второй).

Письменное решение о согласовании (отказе в согласовании) осуществления действий, предусмотренных пунктами 10 и 11 Правил, вручается заявителю либо направляется ему почтовым отправлением с уведомлением о вручении. Заявитель также информируется сетевой организацией о принятом решении с использованием факсимильных или электронных средств связи в случае, если в заявлении указано на необходимость такого информирования (абзац третий).

Отказ в согласовании действий, предусмотренных пунктами 10 и 11 Правил, допускается, если осуществление соответствующих действий нарушает требования, установленные нормативными правовыми актами, и может повлечь нарушение функционирования соответствующих объектов электросетевого хозяйства. Отказ должен быть мотивированным и содержать ссылки на положения нормативных правовых актов, которые будут нарушены вследствие производства заявителем соответствующих работ (осуществления соответствующих действий) (абзац четвертый).

Лица, получившие решение о согласовании осуществления действий в охранных зонах, обязаны осуществлять их с соблюдением условий, обеспечивающих сохранность объектов электросетевого хозяйства (абзац пятый).

Письменное решение о согласовании производства взрывных работ в охранных зонах выдается только после представления лицами, производящими эти работы, оформленной в установленном порядке технической документации (проекты, паспорта и т.п.), предусмотренной

правилами безопасности при взрывных работах, установленными нормативными правовыми актами (абзац шестой).

При получении письменного решения о согласовании строительства, капитального ремонта и реконструкции зданий и сооружений одновременно с указанным заявлением сетевой организации направляется проектная документация, разработанная применительно к соответствующим объектам. В случае если разработка такой документации в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности не является обязательной, одновременно с таким заявлением представляются сведения о параметрах объекта, который планируется построить (изменении его параметров при реконструкции), а также о сроках и объемах работ по строительству, реконструкции и ремонту. Требовать от лиц, заинтересованных в осуществлении строительства, реконструкции и ремонта зданий и сооружений, иные документы и сведения не допускается (абзац седьмой).

Отказ сетевых организаций в выдаче письменного решения о согласовании осуществления в охранных зонах действий, предусмотренных пунктами 10 и 11 Правил, может быть обжалован в суде (абзац восьмой).

При обнаружении федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный энергетический надзор, фактов осуществления в границах охранных зон действий, запрещенных пунктами 8 и 9 Правил, или действий, предусмотренных пунктами 10 и 11 Правил, без получения письменного решения о согласовании сетевой организации, уполномоченные должностные лица указанного органа составляют протоколы о соответствующих административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации (абзац девятый).

При обнаружении сетевыми организациями и иными лицами фактов осуществления в границах охранных зон действий, запрещенных пунктами 8 и 9 Правил, или действий, предусмотренных пунктами 10 и 11 Правил, без получения письменного решения о согласовании сетевой организации, указанные лица направляют заявление о наличии таких фактов в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный энергетический надзор, а также вправе в соответствии с законодательством Российской Федерации обратиться в суд и (или) органы исполнительной власти, уполномоченные на рассмотрение дел о соответствующих правонарушениях (абзац десятый).

Яковлева А.Ю. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просила признать подпункт «а» пункта 10, пункт 12 Правил не действующими в части неустановления ими конкретной формы письменного решения о согласовании строительства, капитального ремонта, реконструкции или сноса зданий и сооружений в пределах охранных зон, а также в той мере, в какой они не допускают возможность подобного решения в любой допустимой письменной форме, позволяющей выявить на данный счет волю электросетевой организации, в том числе путем согласования акта

обследования и выбора участка для строительства (реконструкции, установки) и прилагаемой проектной документации. В обоснование заявления ссылалась на то, что оспариваемые положения являются неопределенными и не соответствуют части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе).

В административном исковом заявлении указано, что Яковлева А.Ю. является обладателем 1/3 доли в праве собственности на жилой дом со встроенным кафе в с. области и 1/3 доли в праве собственности на соответствующий земельный участок на основании договоров дарения, заключенных с матерью Яковенко О.С. Данный земельный участок частично расположен в границе охранной зоны объекта электросетевого хозяйства, принадлежащего филиалу ПАО «МРСК Центра» – «Воронежэнерго». Право собственности на жилой дом со встроенным кафе было зарегистрировано за Яковенко О.С. в том числе на основании разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, выданного администрацией Усманского 2-го сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области. При этом в целях получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию Яковенко О.С. в составе пакета необходимой технической документации представила акт обследования и выбора участка для строительства (реконструкции, установки) от 31 мая 2004 г., в котором имелась подпись представителя организации – правопредшественника ПАО «МРСК Центра» – «Воронежэнерго». Этот документ был расценен Яковенко О.С., а впоследствии и административным истцом в качестве решения о согласовании проведения строительных работ в охранной зоне объекта электросетевого хозяйства. Однако 30 января 2020 г. ПАО «МРСК Центра» – «Воронежэнерго» составило акт о нарушении охранной зоны электрических сетей, с учетом которого было вынесено постановление об отмене ранее выданного разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, что создало угрозу нарушения права собственности Яковлевой А.Ю. на домовладение.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Правила приняты в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и прав административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Яковлева А.Ю., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на неопределенность положений подпункта «а» пункта 10 и пункта 12 Правил с точки зрения наличия пробела в части установления конкретной формы решения о

согласовании строительства в охранной зоне объекта электросетевого хозяйства. Указанные положения в оспариваемой части, по мнению административного истца, устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, в связи с чем не соответствуют части 2 статьи 1 Закона об антикоррупционной экспертизе.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, оснований для его отмены, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Административный истец Яковлева А.Ю., извещенная о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явилась, сведений о причинах неявки не представила.

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

В силу пункта 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 Яковлевой А.Ю. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «а» пункта 10 и пункта 12 Правил в оспариваемой части не действующими отсутствует.

Согласно абзацу четвертому пункта 2 статьи 89 Земельного кодекса Российской Федерации, действовавшему на день издания оспариваемого нормативного правового акта, для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков независимо от категорий земель, в состав которых входят эти земельные участки. Порядок установления таких охранных зон для отдельных видов объектов и использования соответствующих земельных участков определяется Правительством Российской Федерации.

С учетом изложенного суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Правила приняты Правительством Российской Федерации во исполнение предоставленных ему федеральным законодателем полномочий.

В настоящее время полномочия Правительства Российской Федерации по утверждению положения в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, в том числе охранной зоны объектов электроэнергетики, закреплены в статье 106 Земельного кодекса Российской Федерации.

Правила определяют порядок установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства, а также особые условия использования земельных участков, расположенных в пределах охранных зон, обеспечивающие безопасное функционирование и эксплуатацию указанных объектов (пункт 1).

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые положения Правил не противоречат действующему законодательству Российской Федерации.

Статьей 56 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным этим кодексом, федеральными законами. Ограничения прав на землю могут устанавливаться в том числе в отношении использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий (пункты 1, 2).

Исходя из норм названного кодекса охранные зоны объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии) отнесены к зонам с особыми условиями использования территорий и устанавливаются в целях безопасной эксплуатации этих объектов. Со дня установления или изменения зоны с особыми условиями использования территории на земельных участках, расположенных в границах такой зоны, не допускаются строительство, использование зданий, сооружений, разрешенное использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренных решением об установлении, изменении зоны с особыми условиями использования территории, а также иное использование земельных участков, не соответствующее указанным ограничениям (пункт 1 статьи 104, статья 105, пункт 1 статьи 107).

Таким образом, подпункт «а» пункта 10 Правил, запрещающий юридическим и физическим лицам в пределах охранных зон объектов электросетевого хозяйства строительство, реконструкцию или снос зданий и сооружений без письменного решения о согласовании сетевых организаций, в полной мере согласуется с приведенными законоположениями.

Пункт 12 Правил регламентирует порядок получения письменного решения о согласовании, предусматривая, что заинтересованные лица обращаются с письменным заявлением к сетевой организации (ее филиалу, представительству или структурному подразделению), ответственной за эксплуатацию соответствующих объектов электросетевого хозяйства; сетевая организация обязана рассмотреть заявление и принять решение о согласовании (отказе в согласовании); письменное решение вручается заявителю либо направляется ему почтовым отправлением с уведомлением; отказ сетевой организации в выдаче письменного решения о согласовании может быть обжалован в суде.

В обжалуемом решении обоснованно указано, что какого-либо нормативного правового акта большей юридической силы, который бы по-иному определял порядок получения заинтересованными лицами (гражданами и юридическими лицами) письменного решения о согласовании

осуществления действий по строительству, капитальному ремонту, реконструкции или сносу зданий и сооружений в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, не имеется.

Довод апелляционной жалобы о том, что оспариваемые нормативные положения являются неопределенными в связи с наличием пробела в части установления конкретной формы решения о согласовании строительства в охранной зоне объекта электросетевого хозяйства, является несостоятельным. Содержание подпункта «а» пункта 10 и пункта 12 Правил в оспариваемой части отвечает критериям ясности, недвусмысленности; данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует их единообразное понимание или существует такая угроза, не имеется. Утверждая об этом, административный истец фактически выражает несогласие с актом ПАО «МРСК Центра» – «Воронежэнерго» от 30 января 2020 г. о нарушении охранной зоны электрических сетей, однако Верховный Суд Российской Федерации не вправе осуществлять проверку законности указанного акта в рамках настоящего административного дела, рассматриваемого и разрешаемого в порядке абстрактного нормоконтроля.

Нельзя согласиться со ссылкой в апелляционной жалобе на то, что оспариваемые положения устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, в связи с чем они не соответствуют части 2 статьи 1 Закона об антикоррупционной экспертизе.

Согласно названной норме закона коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Между тем содержание оспариваемых предписаний не дает оснований для вывода о наличии в них таких факторов. В пункте 12 Правил приведен достаточно ясный и определенный порядок получения письменного решения о согласовании осуществления действий в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства.

Суд первой инстанции принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемых положений Правил подробно мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «а» пункта 10 и пункт 12 Правил в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Яковлевой А.Ю. 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 или изменения 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 15 декабря 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Яковлевой Анастасии Юрьевны – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

Е.В. Горчакова