



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-КАДПР26-24-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

14 октября 2026 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.

судей Капкаева Д.В. и Кирейковой Г.Г.

с участием прокурора Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации и кассационную жалобу Министерства экологии и природопользования Московской области на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 31 июля 2025 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 27 февраля 2026 года по делу № 3а-174/2025 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Рыбокомбинат «Малая Истра» к Министерству экологии и

природопользования Московской области об оспаривании нормативного правового акта.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., объяснения представителя Министерства экологии и природопользования Московской области Рогачева М.А., представителей общества с ограниченной ответственностью «Рыбокомбинат «Малая Истра» Гусаровой М.С., Кручина М.Н., Черепенникова В.А. и директора Холькина А.С., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 177, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

установила:

общество с ограниченной ответственностью «Рыбокомбинат «Малая Истра» (далее – Общество) обратилось в суд с административным иском о признании распоряжения Министерства экологии и природопользования Московской области (далее – Министерство) от 27 марта 2024 года № 391-РМ «Об определении местоположения береговых линий (границ водных объектов), установлении границ водоохранных зон, прибрежных защитных полос водных объектов на территории Московской области» (далее – распоряжение № 391-РМ) не действующим в части пункта 19 приложения к распоряжению № 391-РМ.

Решением Московского областного суда от 25 февраля 2025 года в удовлетворении административного иска отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 31 июля 2025 года, оставленным без изменения кассационным определением Первого кассационного суда общей юрисдикции от 27 февраля 2026 года, решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение, которым признан недействующим со дня принятия апелляционного определения пункт 19 приложения к распоряжению № 391-РМ.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации и Министерство обратились в Верховный Суд Российской Федерации с кассационным представлением и кассационной жалобой, в которых ссылаются на нарушение судами апелляционной и кассационной инстанций норм материального и процессуального права, просят отменить

апелляционное и кассационное определения, оставить в силе решение суда первой инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело 5 июня 2026 года истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2026 года дело передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

К началу судебного заседания в Верховный Суд Российской Федерации поступил отзыв и дополнительные возражения Общества на кассационное представление и кассационную жалобу.

Судебное заседание, назначенное на 23 сентября 2026 года, отложено на 14 октября 2026 года.

В судебном заседании прокурор Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русаков И.В. и представитель Министерства Рогачев М.А. поддержали доводы, изложенные в кассационном представлении и кассационной жалобе.

Представители Общества с доводами кассационного представления и кассационной жалобы не согласились, поддержали представленный отзыв и дополнительные возражения, просили оставить апелляционное и кассационное определения без изменения.

Основаниями для отмены судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; далее также – КАС РФ).

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационного представления и кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующим выводам.

Как следует из материалов административного дела, приложением к принятому Министерством 27 марта 2024 года распоряжению № 391-РМ утвержден Перечень водных объектов, для которых устанавливаются

местоположение береговых линий (границ водных объектов), границы водоохранных зон и границы прибрежных защитных полос на территории Московской области.

Пунктом 19 приложения в перечень указанных водных объектов включен ручей без названия, расположенный в городском округе Истра Московской области, протяженностью 3,67 км, для которого установлены местоположение береговых линий (границ водного объекта), границы водоохранной зоны и границы прибрежной защитной полосы.

Распоряжение № 391-РМ опубликовано 1 апреля 2024 года на официальном сайте Министерства.

Общество, являясь собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: Московская область, Истринский район, с.п. Костровское, обратилось в суд с административным исковым заявлением, в котором просило признать недействующим пункт 19 приложения к распоряжению № 391-РМ.

В обоснование административного иска Общество указало на то, что распоряжением № 391-РМ установлены местоположение береговых линий, границы водоохранных зон и границы прибрежных защитных полос для водного объекта – безымянный ручей, который расположен на земельном участке Общества. По мнению административного истца, названный водный объект не подлежал включению в распоряжение № 391-РМ, поскольку он имеет искусственное происхождение, обособлен от каких-либо водных объектов и представляет собой нагорную канаву, составляющую систему дорожного водоотвода, а именно является сооружением для сбора стока поверхностных дождевых и талых вод, препятствующим размыву грунтовой дороги и земляной дамбы.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из того, что нормативный правовой акт в оспариваемой части принят на основании составленного в рамках исполнения государственного контракта информационного отчета общества с ограниченной ответственностью «ГеоСкан» (далее – общество «ГеоСкан»), согласно которому указанный водный объект является ручьем, имеющим посредством протока гидрологическую связь с рекой Малая Истра, заполненный в течение всего года водой, и свой гидрологический режим.

Суд указал, что в Государственном водном реестре отсутствует информация об искусственном происхождении данного водного объекта и его образовании посредством гидротехнических сооружений, в связи с чем

областной суд согласился с выводами информационного отчета общества «ГеоСкан».

Отменяя решение суда первой инстанции и признавая недействующим со дня принятия апелляционного определения пункт 19 приложения к распоряжению № 391-РМ, суд апелляционной инстанции, с которыми согласился кассационный суд, пришел к выводу об отсутствии оснований для отнесения включенного в перечень объекта к водному объекту «ручей», поскольку представленные в материалы административного дела доказательства не подтверждают наличие у спорного объекта истока и устья, а также водотока.

Суд апелляционной инстанции указал на то, что информационный отчет общества «ГеоСкан» в части отнесения к «ручьям» объекта, не существующего до 2013 года, носит предположительный характер.

Между тем судами апелляционной и кассационной инстанций не учтено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Согласно пункту 2 части 8 статьи 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, в том числе соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру 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.

Проверив распоряжение № 391-РМ на соответствие указанным в пункте 2 части 8 статьи 213 КАС РФ требованиям, суд первой инстанции, установил, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в пределах своей компетенции, процедура его принятия, опубликования и введения в действие соблюдены. Суды

апелляционной и кассационной инстанций с выводом суда в этой части согласились.

В силу частей 1 и 2 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации (далее – Водный кодекс) водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ, и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

Правила определения береговой линии регламентированы частью 4 статьи 5 Водного кодекса, согласно которой для реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера береговая линия определяется по среднегодовому уровню вод в период, когда они не покрыты льдом.

Частью 4.1 указанной статьи предусмотрено, что Порядок определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаи и периодичность ее определения устанавливаются Правительством Российской Федерации. Требования к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 9 Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2016 года № 377, для установления местоположения береговой линии (границы водного объекта) применяется картометрический способ определения координат береговой линии (границы водного объекта) с использованием актуального картографического материала наиболее крупного масштаба, а также данных дистанционного зондирования Земли, имеющихся в отношении соответствующей территории в федеральном или ведомственных картографо-геодезических фондах.

Установление местоположения береговой линии (границы водного объекта) рек, ручьев, каналов, озер и обводненных карьеров осуществляется картометрическим (фотограмметрическим) способом с использованием

данных об уровнях воды, содержащихся в Едином государственном фонде данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении.

Как следует из материалов дела, Министерством и обществом «ГеоСкан» (исполнитель) заключен контракт от 10 июля 2023 года на выполнение работ по определению местоположения береговых линий (границ водных объектов), установлению границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов Московской области.

Для выполнения задач по определению береговой линии исследуемых водотоков исполнителем выполнен сбор, анализ и обобщение материалов топографической (картографической) изученности исследуемой территории, результатов инженерно-геодезических изысканий.

Согласно информационному отчету о результатах работ установление местоположения береговой линии (границы водного объекта) осуществлялось картометрическим способом с использованием актуального картографического материала наиболее крупного масштаба, а также данных дистанционного зондирования земли, имеющихся в отношении соответствующей территории в федеральном или ведомственных картографо-геодезических фондах.

Данные, изложенные в вышеуказанном отчете, положены в основу распоряжения № 391-РМ.

Как установлено при рассмотрении настоящего дела, в рамках гражданского дела № 2-51/2025 Истринский городской прокурор Московской области в интересах Российской Федерации, а также неопределенного круга лиц в 2021 году обратился в суд с иском к Обществу об истребовании из чужого незаконного владения части земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], на котором расположен спорный объект. В указанном гражданском деле к числу существенных обстоятельств, подлежащих установлению, относились, в частности, тип водного объекта, включенного в пункт 19 приложения к оспариваемому распоряжению, а также наличие (или отсутствие) его гидравлической связи с рекой Малая Истра. Результаты исследований, полученных в рамках гражданско-правового спора, и касающихся указанных обстоятельств, различались.

Суд первой инстанции по административному делу, установив соответствие информационного отчета требованиям приведенного выше законодательства, исходил из его результатов.

Суд апелляционной инстанции, иначе оценив заключения экспертов (специалистов), представленные из материалов гражданского дела, пришел к иным выводам.

Вступившим в законную силу определением суда апелляционной инстанции, принятым при новом рассмотрении гражданского дела № 2-51/2025 с учетом повторной судебной комплексной землеустроительной, гидрологической, гидротехнической экспертизы, установлено, что все выявленные в границах рассматриваемой территории водоемы гидравлически связаны между собой. В апелляционном определении отражено, что водный объект, указанный в пункте 19 приложения к распоряжению № 391-РМ как «ручей без названия» и в отношении которого установлена береговая линия, прибрежная защитная полоса и водоохранная зона, по своим гидрологическим характеристикам является каналом. Суд констатировал, что внесенные в ЕГРН сведения на основании распоряжения № 391-РМ подлежат уточнению в части наименования водного объекта.

В силу пункта 2 части 2 статьи 5 Водного кодекса как ручьи, так и каналы относятся к поверхностным водным объектам, имеют береговую линию и водоохранные зоны (часть 9 статьи 65 этого кодекса).

Документация на строительство спорного канала Обществом в материалы административного дела не представлена, проектная полоса отвода спорного канала, согласно части 9 статьи 65 Водного кодекса совпадающая с водоохраной зоной, отсутствует.

В связи с этим к спорному каналу, по своей гидрологической сути являющемуся искусственным водотоком, допустимо применение тех же правил установления протяженности береговых линий, ширины прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны, что и для указанного в пункте 19 приложения к распоряжению № 391-РМ ручья, из которых исходил суд первой инстанции.

При таких обстоятельствах выводы суда первой инстанции следует признать правомерными, основанными на нормах водоохранного законодательства.

Поскольку суды апелляционной и кассационной инстанций при разрешении настоящего административного дела допустили существенные нарушения норм материального и процессуального права, обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а решение суда первой инстанции – оставлению в силе.

Руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 31 июля 2025 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 27 февраля 2026 года отменить.

Решение Московского областного суда от 25 февраля 2025 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи