# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-745

## Р Е Ш Е Н И Е

**ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

г. Москва 15 декабря 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.
судей Верховного Суда Российской Федерации Кириллова В.С.
Назаровой А.М.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Гончаровой Н.Ю.,

рассмотрев 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,

установил:

согласно подпункту «а» пункта 10 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 (далее также – Правила), 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.

В силу пункта 12 Правил для получения письменного решения о согласовании осуществления действий, предусмотренных пунктами 10 и 11 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.

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

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.

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).

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

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.

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.

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.

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.

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.

Гражданка Яковлева А.Ю. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими подпункта «а» пункта 10, пункта 12 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта являются неопределенными, 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» в той части, в какой ими не установлена конкретная форма 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.

Как указывает административный истец, она является обладателем 1/3 доли в праве собственности на жилой дом со встроенным кафе № по ул. района области и земельным участком под ним на основании договоров дарения, заключенных с матерью Я Земельный участок частично расположен в границе охранной зоны электросетевого хозяйства объекта ВЛ 0,4 кВ № ТП 6-20 ПС , принадлежащего филиалу

ПАО «МРСК Центра». Право собственности на жилой дом со встроенным кафе было зарегистрировано за Я в том числе на основании разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, изданного администрацией Усманского 2-го сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области. При этом в целях получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию Я 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 Новоусманского РЭС филиала «Северные электрические сети» «Воронежэнерго» – правопредшественника ПАО «МРСК Центра» – «Воронежэнерго». Данный документ был расценен Я а впоследствии административным истцом в качестве решения о согласовании проведения строительных работ в охранной зоне электросетевого хозяйства. Однако 30 января 2021 г. ПАО «МРСК Центра» – «Воронежэнерго» составило акт о нарушении охранной зоны электросетевого хозяйства, с учетом которого было вынесено постановление об отмене ранее выданного разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, что создало угрозу нарушения ее прав собственности на домовладение.

Административный истец Яковлева А.Ю. в судебном заседании поддержала заявленные требования.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству энергетики Российской Федерации (поручение от 7 октября 2021 г. № ДГ-П51-14027).

Представители Правительства Российской Федерации Подвигина А.Ю., Злоцкая К.В. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения административного истца Яковлевой А.Ю., представителей административного ответчика Правительства Российской Федерации Подвигиной А.Ю., Злоцкой К.В., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального

конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В соответствии с абзацем четвертым пункта 2 статьи 89 Земельного кодекса Российской Федерации, действовавшим на момент 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.

Во исполнение требований федерального законодателя постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 160 утверждены Правила, действующие в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2018 г. № 1622.

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

Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» 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 Правил).

Раздел III Правил устанавливает правила охраны электрических сетей, размещенных на земельных участках. Подпункт «а» пункта 10 Правил запрещает юридическим и физическим лицам в пределах охранных зон строительство, реконструкцию или снос зданий и сооружений без письменного решения о согласовании сетевых организаций, что соответствует земельному законодательству.

Регулируя вопросы установления зон с особыми условиями использования территорий Земельный кодекс Российской Федерации в части 2 статьи 89 предусматривает, что землями энергетики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным данным Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Одним из видов зон с особыми условиями использования территорий являются охранные зоны объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии), которые устанавливаются в целях безопасной эксплуатации объектов энергетики (статьи 104, 105 Земельного кодекса Российской Федерации).

Определяя последствия установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий, Земельный кодекс Российской Федерации в части 1 статьи 107 предусматривает, что 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 12 Правил предусматривает порядок получения письменного решения о согласовании, в соответствии с которым 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 заявление рассмотреть и принять решение о согласовании (отказе в согласовании). Письменное решение вручается заявителю либо направляется ему почтовым отправлением с уведомлением. Отказ сетевых организаций в выдаче письменного решения о согласовании может быть обжалован в суде.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы по-иному определял порядок получения заинтересованными лицами (гражданами и юридическими лицами) письменного решения о согласовании осуществления действий в границах зон объектов электросетевого хозяйства, не имеется.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований. Названный Федеральный закон в части 2 статьи 1 определяет, какие положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются коррупциогенными факторами, создающими условия для проявления коррупции.

Оспариваемые положения нормативного правового акта такими факторами не обладают.

Согласно разъяснению, данному в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих

нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Подпункт «а» пункта 10, пункт 12 Правил отвечают критерию правовой определенности, не содержат необоснованно широких пределов усмотрения или положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Доводы административного истца сводятся к несогласию с актом ПАО «МРСК Центра» – «Воронежэнерго» от 30 января 2021 г. о нарушении охранной зоны электросетевого хозяйства, что не является предметом рассмотрения в Верховном Суде Российской Федерации в порядке административного судопроизводства.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления 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, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации — Н.С. Романенков

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации — В.С. Кириллов

А.М. Назарова