

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 23 января 2014 г. N АКПИ13-1080

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

судьи Верховного Суда Российской Федерации Емышевой В.А.,

при секретаре К.И.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению закрытого акционерного общества "НОВОСИБСТРОЙСЕРВИС" о признании частично недействующим абзаца третьего пункта 58 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных [постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. N 138](#),

установил:

[постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. N 138](#) утверждены Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации (далее - Правила). Постановление опубликовано 5 апреля 2010 г. в Собрании законодательства Российской Федерации.

Абзацем третьим пункта 58 Правил установлено, что в пределах приаэродромной территории запрещается проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома.

ЗАО "НОВОСИБСТРОЙСЕРВИС" обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующим абзаца третьего пункта 58 Правил в части, запрещающей строительство объектов капитального строительства в пределах приаэродромной территории без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома.

По мнению заявителя, оспариваемая норма не соответствует статьям [4, 9, 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации](#) (далее - ГрК РФ), статьям [11, 46 Воздушного кодекса Российской Федерации](#) (далее - ВК РФ), согласно которым согласование должно проводиться с собственником аэродрома и только в том случае, если строительство высотных зданий (сооружений) может представлять угрозу безопасности воздушного движения.

Заявитель указал, что на основании оспариваемого нормативного положения общество привлечено к административной ответственности по части 2 статьи [11.4 КоАП РФ](#) за нарушение правил использования воздушного пространства лицами, не наделенными в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства.

В судебном заседании представители ЗАО "НОВОСИБСТРОЙСЕРВИС" С., П. поддержали заявленные требования и дополнительно пояснили, что неопределенность содержания оспариваемой нормы влечет неоднозначное ее применение, это приводит к отсутствию по данной категории дел единообразной практики арбитражных судов.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству транспорта Российской Федерации (поручение от 22 октября 2013 г. N АД-П9-7551).

Представители заинтересованного лица К.Э., К.Д. возражали против удовлетворения заявленного требования, ссылаясь на то, что оспариваемое положение соответствует требованиям ВК РФ, поскольку старший авиационный начальник назначается главным оператором аэропорта и является представителем собственника. Нормативный правовой акт издан в пределах компетенции Правительства Российской Федерации и не нарушает прав и законных интересов заявителя.

Выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, исследовав материалы дела, принимая во внимание заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что заявление подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации находит заявление обоснованным и подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 ВК РФ, устанавливающего правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации, федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила - нормативные акты, регулирующие отношения в области использования воздушного пространства и в области авиации и принимаемые в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Согласно пунктам 2, 5 Положения о подготовке федеральных правил

использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил, утвержденного [постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. N 360](#), подготовка федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил в области регулирования деятельности гражданской авиации осуществляется при участии Министерства транспорта Российской Федерации, федеральные правила использования воздушного пространства утверждаются Правительством Российской Федерации.

Таким образом, Правила утверждены Правительством Российской Федерации в рамках предоставленной компетенции, устанавливают порядок использования воздушного пространства Российской Федерации в интересах экономики и обороны страны, в целях удовлетворения потребностей пользователей воздушного пространства, обеспечения безопасности использования воздушного пространства.

В соответствии с пунктом 2 Правил приаэродромная территория - прилегающий к аэродрому участок земной или водной поверхности, в пределах которого (в целях обеспечения безопасности полетов и исключения вредного воздействия на здоровье людей и деятельность организаций) устанавливается зона с особыми условиями использования территории.

Согласно абзацам первому и второму пункта 58 Правил для каждого аэродрома устанавливается приаэродромная территория. Границы приаэродромной территории определяются по внешней границе проекции полос воздушных подходов на земную или водную поверхность, а вне полос воздушных подходов - окружностью радиусом 30 км от контрольной точки аэродрома. Приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования территории и отображается в схеме территориального планирования соответствующего субъекта Российской Федерации.

В силу статьи 46 ВК РФ проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории должны проводиться с соблюдением требований безопасности полетов воздушных судов, с учетом возможных негативных воздействий оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц и по согласованию с собственником аэродрома.

Следовательно, в силу прямого указания Закона какая-либо хозяйственная деятельность в пределах приаэродромной территории без согласования с собственником аэродрома, то есть лицом, за которым зарегистрировано право собственности на аэродром, запрещена.

Согласование со старшим авиационным начальником аэродрома ВК РФ

не предусмотрено.

Абзацем третьим пункта 58 Правил запрещено проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов в пределах приаэродромной территории без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома.

С учетом изложенного оспариваемая норма в части, устанавливающей необходимость согласования указанной деятельности со старшим авиационным начальником, не соответствует статье 46 ВК РФ, в силу которой согласование должно быть проведено с собственником аэродрома, каковым старший авиационный начальник не является.

Довод представителя заинтересованного лица о том, что старший авиационный начальник является представителем собственника, не может быть признан обоснованным.

Определение понятий "старший авиационный начальник аэродрома" и "главный оператор аэродрома" ВК РФ не дает.

Согласно пункту 2 Правил старший авиационный начальник - должностное лицо, наделенное правами и обязанностями, определенными воздушным законодательством Российской Федерации. Для аэродромов, вертодромов и посадочных площадок гражданской авиации старшим авиационным начальником является должностное лицо, назначаемое главным оператором аэропорта, вертодрома или владельцем посадочной площадки, а для аэродромов государственной и экспериментальной авиации, аэродромов совместного базирования старшим авиационным начальником аэродрома является должностное лицо, назначенное уполномоченным органом, в ведении которого находится такой аэродром.

Правилами обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах, утвержденными [постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2009 г. N 599](#), определено, что главный оператор - это хозяйствующий субъект, имеющий сертификат аэропорта и свидетельство о государственной регистрации и годности аэродрома к эксплуатации (пункт 2).

Исходя из положений пункта 2 Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению обязательной сертификации аэродромов (кроме международных и категорированных), используемых в целях гражданской авиации, утвержденного [приказом Минтранса России от 11 февраля 2013 г. N 31](#), пункта 2 Административного

регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведению Государственного реестра аэропортов Российской Федерации, утвержденного [приказом Минтранса России от 16 июля 2012 г. N 236](#), главный оператор аэропорта - лицо, имеющее на праве собственности, условиях аренды или на другом законном основании гражданский аэродром, осуществляющее координацию работ в аэропорту, обеспечивающее готовность аэропорта к приему и выпуску, обслуживанию воздушных перевозок, а также соблюдению всеми операторами и пользователями аэропорта требований безопасности полетов, авиационной и экологической безопасности, - держатель сертификата соответствия аэропорта и сертификата (свидетельства) гражданского аэродрома.

Из приведенных нормативных положений следует, что главный оператор аэропорта это юридическое лицо, имеющее на праве собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, условиях аренды или на другом законном основании гражданский аэродром, в связи с чем несостоятельным является довод представителей заинтересованного лица о том, что старший авиационный начальник является представителем собственника.

Представитель заинтересованного лица в судебном заседании заявил о том, что требование Правил о необходимости согласования строительства объектов в районе приаэродромной территории со старшим авиационным начальником этого аэродрома не освобождает от установленной ВК РФ обязанности получить согласование на строительство у собственника аэродрома. Таким образом, оспариваемая норма вводит дополнительную обязанность, не установленную законом.

Вместе с тем нельзя согласиться с доводами заявителя о противоречии абзаца третьего пункта 58 Правил статьям 11 ВК РФ, 10, 14 [ГрК РФ](#), поскольку оспариваемая норма не содержит перечень оснований отказа в согласовании строительства, а обязательность установления приаэродромной территории каждого аэродрома и ее отображения как зоны с особыми условиями использования территории предусмотрена абзацами первым и вторым пункта 58 Правил.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями [194](#) - [199](#), [253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации](#), Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление ЗАО "НОВОСИБСТРОЙСЕРВИС" удовлетворить. Признать недействующим со дня вступления в законную силу настоящего решения абзац

третий пункта 58 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных [постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. N 138](#), в части, предусматривающей необходимость согласования проектирования, строительства и развития городских и сельских поселений, а также строительства и реконструкции промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов со старшим авиационным начальником аэродрома.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации
В.А.ЕМЫШЕВА