

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 304-ЭС19-5849

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

19 сентября 2019 года
дело № А70-3833/2018

Резолютивная часть определения объявлена 18 сентября 2019 года.
Полный текст определения изготовлен 19 сентября 2019 года.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,
судей Антоновой М.К., Прониной М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Тюменского межрегионального территориального управления воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта (далее – управление Росавиации, административный орган) на решение Арбитражного суда Тюменской области от 12.07.2018 по делу № А70-3833/2018, постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2018 и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.01.2019 по тому же делу

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Коммунальник» (далее – общество) о признании незаконным отказа

управления Росавиации в согласовании строительства объекта «Мусоросортировочной станции, расположенной по адресу: 10 км автодороги Нижневартовск-Мегион, район городской свалки» от 15.01.2018 № Исх.-110/05/ТМТУ; об обязанности согласовать строительство указанного объекта.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено акционерное общество «Нижневартовскавиа» (далее – АО «Нижневартовскавиа»).

В заседании принял участие представитель общества с ограниченной ответственностью «Коммунальник» – Захаров Р.А.

Тюменское межрегиональное территориальное управление воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта письмом от 29.08.2019 № Исх-3206/01/ТНТ4 просило рассмотреть дело в отсутствие представителя управления.

Акционерное общество «Нижневартовскавиа», надлежаще извещенное о времени и месте судебного разбирательства, своего представителя в Верховный Суд Российской Федерации не направило, что в силу части 5 статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не препятствует рассмотрению дела в отсутствие этого представителя.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Прониной М.В., возражения представителя общества на кассационную жалобу, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

обществом по договору аренды с администрацией города Нижневартовска в целях складирования и захоронения твердых бытовых отходов эксплуатируется полигон по утилизации и захоронению отходов производства и потребления, расположенный по адресу: Ханты-Мансийский автономный

округ - Югра, Нижневартовский район, город Нижневартовск, автодорога Нижневартовск-Мегион (далее – полигон).

В соответствии с лицензией от 26.09.2014 86 № 00217, выданной Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, общество имеет право на обезвреживание и размещение отходов I-IV классов опасности на указанном полигоне.

При этом на смежном с полигоном земельном участке обществом фактически осуществляется строительство объекта «Мусоросортировочная станция, расположенная по адресу 10 км автодороги Нижневартовск – Мегион, район городской свалки» (далее – мусоросортировочная станция, объект) на расстоянии 5 км по прямой от аэропорта города Нижневартовска.

Разрешение на строительство данного объекта от 27.07.2017 № 86-гу8630500-57-2017 (далее – разрешение на строительство) выдано Администрацией города Нижневартовска.

Общество в соответствии со статьей 47 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее – Воздушный кодекс) 28.12.2017 обратилось в управление Росавиации с заявлением о согласовании строительства мусоросортировочной станции.

Управление Росавиации 15.01.2018 со ссылкой на статью 47 Воздушного кодекса отказало обществу в согласовании строительства мусоросортировочной станции, поскольку возводимый объект будет способствовать массовому скоплению птиц на близком расстоянии от аэропорта (5 км по прямой от аэропорта Нижневартовска).

Не согласившись с названным отказом, общество обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Удовлетворяя заявление, суды руководствовались статьями 71, 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса, статьями 2, 46, 47 Воздушного кодекса, Федеральными правилами использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138, Правилами установления

приаэродромной территории, Правилами выделения на приаэродромной территории подзон и Правилами разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 1460, частями 1, 3, 7 статьи 4 Федерального закона от 01.07.2017 № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны», Методическими рекомендациями относительно согласования строительства (реконструкции) размещения объектов в пределах приаэродромной территории гражданских аэродромов, а также зонах действия систем посадки вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов, утвержденными 07.02.2017 Федеральным агентством воздушного транспорта, и исходили из того, что административным органом не представлено доказательств того, что строительство мусоросортировочной станции будет способствовать привлечению и массовому скоплению птиц. Выводы административного органа в данной части, по мнению судов, носят предположительный характер, учитывая, что при принятии оспариваемого решения об отказе в согласовании строительства мусоросортировочной станции управление Росавиации не располагало сведениями о видах отходов, обращение с которыми планируется на данном объекте.

Кроме того, согласно акту проверки от 26.07.2018, проведенной Сургутской транспортной прокуратурой совместно со специалистом Управления Росприроднадзора по ХМАО-Югре, нарушений законодательства о безопасности полетов в деятельности общества не выявлено.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии со статьей 46 Воздушного кодекса (в редакции от 06.07.2017, действовавшей на дату выдачи разрешения на строительство) проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории должны производиться 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.

Согласно пункту 1 статьи 47 Воздушного кодекса (в редакции от 06.07.2016) размещение в районе аэродрома зданий, сооружений, линий связи, линий электропередачи, радиотехнических и других объектов, которые могут угрожать безопасности полетов воздушных судов или создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, устанавливаемого на аэродроме, должно быть согласовано с оператором аэродрома гражданской авиации или организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации либо уполномоченной федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, и осуществляется в соответствии с воздушным законодательством Российской Федерации.

В нарушение требований Воздушного кодекса Администрацией города Нижневартовска разрешение на строительство мусоросортировочной станции не было согласовано с собственником аэродрома.

Пунктом 58 Федеральных правил использования воздушного пространства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138, предусмотрено, что для каждого аэродрома устанавливается приаэродромная территория, границы которой 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.

Согласно пунктам 1 и 3 статьи 47 Воздушного кодекса в редакции Федерального Закона от 01.07.2017 № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны» (далее – Закон № 135-ФЗ) приаэродромная территория устанавливается решением уполномоченного Правительством Российской Федерации органа исполнительной власти. На приаэродромной территории могут выделяться семь подзон, в которых устанавливаются ограничения использования объектов недвижимости и осуществления деятельности, в частности, шестая подзона, в которой запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 1460 утверждены Правила установления приаэродромной территории, Правила выделения на приаэродромной территории подзон и Правила разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории.

Так, Правилами выделения на приаэродромной территории подзон установлено, что в шестой подзоне запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц (подпункт «е» пункта 2 Правил), выделение шестой подзоны осуществляется по границам, установленным на удалении 15 км от контрольной точки аэродрома (подпункт «д» пункта 3 Правил).

Таким образом, законодательно установлен запрет на размещение любых объектов, способствующих привлечению и массовому скоплению птиц на

удалении 15 км от контрольной точки аэродрома. Строительство мусоросортировочной станции запланировано на расстоянии 5 км по прямой от аэропорта Нижневартовск.

По состоянию на 28.12.2017 (дата обращения общества к управлению Росавиации за согласованием разрешения на строительство мусоросортировочной станции) приаэродромная территория не была установлена.

Однако в силу статьи 3 Закона № 135-ФЗ до установления приаэродромных территорий в порядке, предусмотренном Воздушным кодексом (в редакции настоящего Федерального закона), архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция объектов капитального строительства, размещение радиотехнических и иных объектов, которые могут угрожать безопасности полетов воздушных судов, оказывать негативное воздействие на здоровье человека и окружающую среду, создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, установленного на аэродроме, объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов, в границах приаэродромных территорий или полос воздушных подходов на аэродроме, санитарно-защитных зон аэродромов должны осуществляться при условии согласования размещения этих объектов в срок не более, чем тридцать дней:

с организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации, – для аэродрома экспериментальной авиации;

с организацией, уполномоченной федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, – для аэродрома государственной авиации;

с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), – для аэродрома гражданской авиации.

Судебная коллегия полагает, что отказ управления Росавиации в согласовании разрешения на строительство мусоросортировочной станции соответствовал нормам действующего законодательства.

В настоящее время приаэродромная территория аэродрома Нижневартовск согласована с Администрацией города Нижневартовска и Администрацией Нижневартовского района и установлена приказом Министерства транспорта Российской Федерации и Федерального агентства воздушного транспорта от 04.07.2019 № 517-4.

Проект решения об установлении приаэродромной территории аэродрома Нижневартовск содержит запрет на размещение в шестой подзоне (на удалении 15 км от контрольной точки аэродрома) объектов недвижимости и осуществление деятельности, способствующей привлечению и массовому скоплению птиц.

Следует также отметить, что решением Нижневартовского городского суда Ханты-Мансийского городского округа – Югры от 04.03.2019 по делу № 2а-1729/2019 удовлетворен иск Сургутского транспортного прокурора: признано незаконным разрешение на строительство мусоросортировочной станции от 27.07.2017 № 86-ru8630500-57-2017, выданное Администрацией города Нижневартовска.

Довод общества о том, что на мусоросортировочной станции будет осуществляться сортировка отходов, которые не будут привлекать внимание птиц, не принимается Судебной коллегией, поскольку является субъективным мнением.

В соответствии с частью 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основанием для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и

иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судебная коллегия полагает, что судами были правильно установлены фактические обстоятельства дела, однако неправильно применены нормы материального права.

Учитывая, что в соответствии с преамбулой Воздушного кодекса государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельность в области авиации направлены, среди прочего, на обеспечение безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности, судебные акты по делу подлежат отмене, как принятые при существенном нарушении норм материального права.

В удовлетворении требований общества «Коммунальник» следует отказать.

Руководствуясь статьями 176, 291.11 - 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила

решение Арбитражного суда Тюменской области от 12.07.2018 по делу № А70-3833/2018, постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2018 и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.01.2019 по тому же делу отменить.

В удовлетворении заявления общества с ограниченной ответственностью «Коммунальник» отказать.

Председательствующий судья

Т.В. Завьялова

Судья

М.К. Антонова

Судья

М.В. Пронина