

Томтосов А.А. Некоторые правовые аспекты согласования размещения объектов в пределах приаэродромной территории и районе аэродрома со старшим авиационным начальником аэродрома// ЧЕТВЕРТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ВОЗДУШНОМУ ПРАВУ. Научно-практическая конференция: Сборник докладов/ Университет ГА С.-Петербург, 2014.

Положениями статей 46, 47 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее - ВК РФ) установлено обязательное согласование с собственником аэродрома проектирования, строительства и развития городских и сельских поселений, строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории, а также 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.

Содержание статей 46, 47 ВК РФ, по сути, повторяет положения статей 34, 35 Воздушного кодекса Союза ССР (далее – ВК СССР), согласно которым размещение объектов должно быть согласовано с министерствами, государственными комитетами, ведомствами и организациями, в ведении которых находятся аэродромы. При этом следует отметить, что воля законодателя, выраженная в статьях 46, 47 ВК РФ, сформулирована не слишком удачно с учетом изменения форм собственности, а также особенностей правоотношений между собственником аэродрома и главным оператором аэропорта. Термин «собственник аэродрома» явно должен был подразумевать в том числе и нынешнего главного оператора аэропорта, а также Росавиацию по аналогии с утратившим силу ВК СССР.

Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. № 138 (далее – ФАП-138) дополняют установленные ВК РФ требования дополнительными конкретизирующими положениями, в частности, необходимостью дополнительного 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. Изложенная норма представляется вполне логичной, поскольку именно старший авиационный начальник, будучи должностным лицом, назначаемым главным оператором аэропорта, вертодрома или владельцем посадочной площадки должен обладать всей полнотой информации относительно конкретного аэродрома. Для удобства изложения назовем подлежащие в силу указанных норм согласованию действия единым словосочетанием «размещение объекта».

Несоблюдение нормативных правил согласования имеет установленные законом правовые последствия. Так, строительство в пределах приаэродромной территории и размещение в районе аэродрома без необходимых согласований образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 11.4 КоАП РФ. Как показала судебно-арбитражная практика, дела об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности за данные нарушения, как правило, заканчивались в пользу органов Ространснадзора; применяемые нормы являются императивными, серьезных сложностей в толковании не вызывают (в качестве примеров можно привести

постановление ФАС Дальневосточного округа от 21.05.2013 № Ф03-1409/2013 по делу № А51-24373/2012, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24.10.2013 по делу № А45-3295/2013 и т.д.).

Исходя из правовой позиции, сформулированной в информационном письме Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации», в случае, если сохранение объекта препятствует нормальной эксплуатации аэродрома, создает помехи при взлете и посадке воздушных судов, такой объект в любом случае, вне зависимости от конкретных обстоятельств получения (неполучения) разрешения на строительство, подлежит сносу.

Отказы старших авиационных начальников аэродрома в согласовании размещения объектов с переменным успехом оспариваются в судах в порядке, установленном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) как решения или действия (бездействие) должностных лиц. Так, в решении от 25 марта 2013 г. по делу №А10-4735/2012 Арбитражным судом Республики Бурятия указано, что оспариваемый отказ старшего начальника аэродрома выражен в письме должностного лица, содержит властное предписание запрещающее строительство объекта, а следовательно, данный отказ выражен в форме решения. В решении от 25 июля 2013 года по делу №А41-23313/14 Арбитражным судом Московской области указано, что поскольку должностное лицо старший авиационный начальник аэродрома наделен федеральным законом публичными полномочиями, обращение о признании незаконным бездействия старшего авиационного начальника аэродрома в порядке главы 24 АПК РФ является обоснованным. По общему правилу, установленному пунктом 5 статьи 200 АПК РФ, обязанность доказывания соответствия отказа в согласовании размещения объекта возлагается на должностное лицо, а следовательно, на старшего авиационного начальника и собственника аэродрома. В силу процессуальных норм отказ в согласовании размещения объектов не может быть произвольным, и законность и обоснованность такого отказа должна быть доказана старшим авиационным начальником.

Правомерность установленных ФАП-138 правил согласования размещения объектов прошла проверку Верховным Судом Российской Федерации. Решением Верховного Суда РФ от 23.01.2014 по делу №АКПИ13-1080, вступившим в законную силу 03.03.2014, признан недействующим со дня вступления в законную силу абзац третий пункта 58 ФАП-138 в части, предусматривающий 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. Заявителем по делу выступала организация, ранее привлеченная к административной ответственности по части 2 статьи 11.4 КоАП РФ за осуществление строительства многоэтажного жилого дома на приаэродромной территории без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома. Впоследствии постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2014 по делу № А45-12784/2013 ввиду принятия Верховным Судом РФ вышеназванного решения постановление о привлечении заявителя к административной ответственности признано незаконным и отменено (рассмотрение кассационной жалобы Ространснадзора по данному делу назначено на 22.10.2014).

Верховный Суд РФ мотивировал свое решение следующим.

Согласование со старшим авиационным начальником аэродрома ВК РФ не предусмотрено. 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. Главным оператором аэропорта является юридическое лицо, имеющее на праве собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, условиях аренды или на другом законном основании гражданский аэродром; старший авиационный начальник не является представителем собственника. Поскольку 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, оспариваемая норма вводит дополнительную обязанность, не установленную законом.

Таким образом, с 03.03.2014 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 может производиться без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома.

Решение Верховного суда РФ имеет следующие правовые последствия.

По делам, не разрешенным на момент вступления в законную силу решения Верховного суда РФ, суды вынуждены будут учитывать, что согласование размещения объектов на приаэродромной территории со старшим начальником аэродрома не требуется. Согласно пункту 2 статьи 13, пунктам 4 и 5 статьи 195 АПК РФ нормативный правовой акт или его отдельные положения, признанные судом недействующими, с момента принятия решения суда не подлежат применению, в том числе при разрешении споров, которые возникли из отношений, сложившихся в предшествовавший такому решению период. При этом, как разъяснено Высшим Арбитражным Судом в постановлении Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», если арбитражный суд первой инстанции не приостановил производство по делу, а нормативный правовой акт, примененный в деле, признан недействующим, арбитражный суд апелляционной или кассационной инстанции отменяет решение суда первой инстанции (часть 3 статьи 270, часть 3 статьи 288 АПК РФ).

В качестве конкретного примера аналогичного правового подхода можно привести позицию, изложенную в решении Арбитражного суда Новосибирской области от 04.06.2014, постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 07.08.2014 по делу № А45-22352/2013, которым признано незаконным и отменено постановление органа Ространснадзора о назначении административного наказания. Признавая заявленные требования обоснованными, суды исходили из того, что ввиду признания недействующей решением Верховного суда РФ соответствующей нормы, административный орган не представил правового обоснования необходимости согласования строительства жилого дома, в том числе, со старшим авиационным начальником аэродрома.

Вместе с тем необходимо отметить, что требование о необходимости согласования размещения объектов со старшим авиационным начальником

аэродрома является недействующим лишь с 03.03.2014, а следовательно, вступившие в законную силу судебные акты по делам о сносе самовольной постройки, привлечении к административной ответственности и т.д., связанные с несоблюдением при размещении объектов на приаэродромной территории требований положений абзаца третьего пункта 58 ФАП-138 не могут пересматриваться по вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный суд РФ, будучи ограниченным рамками заявленных требований, не рассматривал правомерность пункта 60 ФАП-138, согласно которому в пределах границ района аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) запрещается строительство без согласования старшего авиационного начальника аэродрома (вертодрома, посадочной площадки): а) объектов высотой 50 м и более относительно уровня аэродрома (вертодрома); б) линий связи и электропередачи, а также других источников радио- и электромагнитных излучений, которые могут создавать помехи для работы радиотехнических средств; в) взрывоопасных объектов; г) факельных устройств для аварийного сжигания сбрасываемых газов высотой 50 м и более (с учетом возможной высоты выброса пламени); д) промышленных и иных предприятий и сооружений, деятельность которых может привести к ухудшению видимости в районе аэродрома (вертодрома).

Довод об отсутствии необходимости согласования со старшим авиационным начальником аэродрома проектирования и строительства в пределах границ аэродрома (вертодрома) совсем недавно был проверен арбитражными судами в деле № А55-29026/2013. Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлениях от 15.09.2014 и 16.04.2014 по делу № А55-29026/2013 справедливо указал, что решением Верховного суда РФ не устранена обязанность согласования с главным оператором аэропорта (аэродрома) при строительстве и развитии промышленных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов в пределах приаэродромной территории.

Вполне логично предположить, что теперь Верховному суду РФ, возможно, придется проверить на соответствие ВК РФ и пункт 60 ФАП-138.

Безусловно, решение Верховного суда РФ от 23.01.2014 чисто с юридической зрения абсолютно правильно; формально противоречащее ВК РФ положение подзаконного акта было признано недействующим.

Указанное в письме Росавиации от 30.06.2014 № АН1.04-2214 поручение обеспечить согласование проектирования, строительства объектов в пределах приаэродромной территории лишь на основании предварительного рассмотрения материалов главными операторами аэропортов (вертодромов, посадочных площадок) по своей смысловой нагрузке возвращает силу порядку согласования до вынесения решения Верховным судом РФ, однако видится скорее мерой временной, до внесения соответствующих изменений в действующее воздушное законодательство.

Учитывая то, что отныне для размещения объектов на приаэродромной территории требуется лишь согласование с собственником аэродрома, а также то, что обязанность доказывания законности и обоснованности отказа в согласовании также возложена лишь на собственника аэродрома, обеспечение при размещении объектов правил безопасности полетов в правоприменительной практике сильно затруднено. Действительная воля законодателя, подразумевающая обязательность согласования размещения объектов на приаэродромной территории и территории аэродрома с оператором аэропорта, старшим авиационным начальником аэродрома, к сожалению, не принимается во внимание и не учитывается при рассмотрении

судами конкретных дел, связанных с незаконным размещением объектов. В совокупности это негативно сказывается на безопасности полетов.

В связи с изложенным представляется необходимым дополнить статьи 46 и 47 ВК РФ положениями, прямо закрепляющими дополнительную обязательность согласования со старшим авиационным начальником аэродрома и Росавиацией размещения объектов как в пределах границ аэродрома, так и приаэродромной территории.

Сведения об авторе:

Афанасий Артурович Томтосов, начальник юридического отдела ОАО «Аэропорт Якутск».